



---

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES-ACATLÁN

### *POLÍTICA SOCIAL Y GASTO PÚBLICO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO. EL CASO DEL PROGRESA-OPORTUNIDADES.*

TESIS DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
ORIENTACIÓN EN SOCIOLOGÍA

**ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA**

**TUTOR PRINCIPAL:** DR. GERARDO TORRES SALCIDO

**COMITÉ TUTORAL:** DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ  
DRA. ROSALÍA LÓPEZ PANIAGUA

**SINODALES:** DR. MARIO HERRERA RAMOS  
DR. RICARDO UVALLE BERRONES  
DR. ENRIQUE CONTRERAS SUÁREZ  
DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS

MÉXICO, D.F. 2006



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.

## **Agradecimientos**

La realización de este trabajo de tesis fue posible gracias al apoyo de varias personas entre las cuales quiero mencionar al Dr. Gerardo Torres Salcido quien con paciencia me orientó en varios campos de la filosofía política, de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, y en particular sobre la lógica de la política social, haciendo honor a su amplia experiencia y su calidad de tutor; el Dr. Juan Carlos León y Ramírez ya que en sus seminarios y mediante sus reflexiones sobre las Ciencias Políticas nos obliga a cuestionar el conocimiento; y la Dra. Rosalía López Paniagua quien desde el principio vio con simpatía este esfuerzo y sugirió distintas propuestas para su mejoría.

A los Doctores Ricardo Uvalle Berrones, Mario Herrera Ramos, Enrique Contreras Suárez y Javier Delgadillo Macías mi agradecimiento por sus amables y precisos comentarios, así como por su participación en el sínodo de esta tesis. Asimismo, reconozco a los maestros, compañeros y trabajadores del Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quienes construyen de manera cotidiana las ciencias sociales en este espacio de excelencia académica.

En el proceso de elaboración de este trabajo también conté con la ayuda y estímulo de las autoridades del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y de mis colegas en la Unidad de Investigación en Economía Urbana y Regional.

La comprensión de mi familia durante el tiempo en que realicé este trabajo fue fundamental para llegar a su conclusión, a Gilda, Antonio y Esteban mi cariño y agradecimiento.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>I. LAS NECESIDADES HUMANAS Y LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA</b>	<b>7</b>
1. Las necesidades humanas	7
2. Las teorías de la justicia distributiva	9
2.1 El utilitarismo y la economía del bienestar	11
2.2 El liberalismo igualitario y la teoría de la justicia	12
2.3 El liberalismo radical o libertario	17
2.4 El socialismo o marxismo clásico y analítico	19
2.5 El comunitarismo	21
2.6 Hacia un balance	22
3. Los derechos humanos	25
<b>II. LA ESTRUCTURA SOCIAL Y EL ESTADO</b>	<b>31</b>
1. La estructura social	31
2. Estado, mercado y sociedad	32
2.1 El Estado: caracterización y razones de su intervención	34
2.2 Las bondades y las fallas de mercado	36
2.3 Las bondades y las fallas del gobierno	39
2.4 Las bondades y las fallas de las organizaciones sociales	41
3. Tipos de Estado	42
3.1 El Estado de Bienestar	42
3.2 El Estado neoliberal	46
3.2.1 Estado mínimo	49
3.2.2 Estado moderado o eficiente	53
3.2.3 Estado dinámico o flexible	54
4. Hacia el nuevo papel del Estado y la sociedad civil	56
<b>III. LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS MODELOS DE BIENESTAR Y DE DESARROLLO</b>	<b>63</b>
1. Los modelos de bienestar social	63
1.1 El modelo de asistencia social, liberal o residual	64
1.2 El modelo de seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional	64
1.3 El modelo socialdemócrata o moderno	66

1.4 El modelo rudimentario	66
1.5 El modelo post-autoritario	66
2. El bienestar y la política social	67
2.1 El Estado y la política social	67
2.2 Definiciones	68
2.3 Objetivos	70
2.4 Instrumentos	71
2.5 Lógica de funcionamiento	71
3. La política social y los modelos de desarrollo en América Latina	72
3.1 El modelo desarrollista y la política social tradicional	72
3.2 Modelo neoliberal y la “nueva” política social	74
3.3 Modelo de desarrollo humano y política social emergente	77
<b>IV. LOS CONCEPTOS Y ENFOQUES DE POBREZA</b>	<b>83</b>
1. El concepto de pobreza	83
2. Los enfoques tradicionales de la pobreza	84
2.1 Enfoque monetario o pobreza de ingreso	85
2.2 Enfoque de necesidades básicas insatisfechas	85
2.3 Enfoque de medición integrada de la pobreza	86
3. Nuevos enfoques sobre la pobreza	86
3.1 Enfoque de capacidades	86
3.2 Exclusión social	87
3.3 Vulnerabilidad social	88
3.4 Segmentación y polarización social	88
3.4.1 Segmentación laboral	88
3.4.2 Segregación educativa	89
3.4.3 Segregación residencial	90
3.5. Seguridad humana	90
4. Reflexiones generales	91

## SEGUNDA PARTE

<b>V. CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA</b>	<b>95</b>
1. Las interpretaciones teóricas	95
2. Las tendencias en América Latina	101
3. Crecimiento, desigualdad y pobreza en México	105
3.1 Los modelos de desarrollo	105
3.2 La desigualdad en el ingreso	109
3.3 El mercado laboral	115
3.4 La inflación	119
3.5 El salario	120
4. La pobreza en México	122
4.1 Evolución económica y niveles de pobreza	122
4.2 Desigualdad y pobreza en el territorio	130
4.2.1 Crecimiento económico y convergencia territorial	130
4.2.2 Empleo y salario	131
4.2.3 Alimentación	132
4.2.4 Salud	134
4.2.5 Educación	136
4.2.6 Vivienda	136
4.2.7 La pobreza urbana	138
4.2.8 La pobreza rural	139
4.2.9 La marginación	140
4.2.10 El desarrollo humano	141
4.2.11 Análisis combinado por entidad federativa	143
4.2.12 Análisis combinado por municipio	148
<b>VI. POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES EN LOS MODELOS ECONÓMICOS</b>	<b>153</b>
1. Derechos sociales en la etapa posrevolucionaria (1920-1940)	153
2. Universalismo segmentado en la sustitución de importaciones (1941-1982)	154
2.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	156
2.2 La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	157
2.3 El Sistema Alimentario Mexicano	157
3. Focalización asistencial en la apertura comercial neoliberal (1983-2006)	158
3.1 El Programa Nacional de Solidaridad	159
3.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación	160
3.2.1 El diagnóstico	161
3.2.2 Objetivos, diseño y estrategia	163
3.2.3 Cobertura	165
3.2.4 Presupuesto	169
3.2.5 Transferencias monetarias	174
3.2.6 Componente alimentario	177

3.2.7	Componente de salud	178
3.2.8	Componente educativo	179
3.2.9	Enfoque de género	181
3.2.10	Satisfacción de beneficiarios	182
3.2.11	Perspectivas del programa	182
<b>VII. EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL</b>		<b>187</b>
1.	El gasto público y social en América Latina	187
2.	El gasto público en México	189
3.	El gasto social	194
4.	El gasto público y el bienestar social	201
5.	La evaluación de la gestión gubernamental	202
<b>VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>		<b>205</b>
1.	El balance general	205
2.	Hacia una Política Social Emergente	212
3.	El nuevo contrato social	222
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>223</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>		<b>237</b>

## RELACIÓN DE CUADROS

<b>Capítulo I</b>	<b>Las necesidades humanas y la justicia distributiva</b>	
Cuadro 1	Necesidades humanas	8
Cuadro 2	Principios de justicia distributiva	24
Cuadro 3	Derechos a la calidad de vida reconocidos en los instrumentos jurídicos de la ONU	27
<b>Capítulo II</b>	<b>La estructura social y el Estado</b>	
Cuadro 4	Reformas de primera y segunda generación	48
Cuadro 5	Funciones del Estado	49
Cuadro 6	Paradigmas de relaciones entre el Estado y la sociedad Civil	60
<b>Capítulo III</b>	<b>La política social en los modelos de bienestar y de desarrollo</b>	
Cuadro 7	Tipología de modelos de bienestar social	65
Cuadro 8	Los modelos de desarrollo y la política social en América Latina	80
<b>Capítulo V</b>	<b>Desigualdad y pobreza en México y América Latina</b>	
Cuadro 9	México: Tasas de crecimiento promedio anual del PIB, población y PIB por habitante, por sexenio, 1953-2006 (%)	106
Cuadro 10	México: Total de trabajadores asegurados en el IMSS, 2000-2006	116
Cuadro 11	La pobreza en México, 1992-2004	127
Cuadro 12	México: Índice de riesgo nutricional por entidad federativa, según condiciones municipales, 2000	133
Cuadro 13	México: Lugar nacional de las entidades federativas según el grado de marginación, 1970-2000	142
Cuadro 14	México: Lugar nacional de las entidades federativas según el Índice Modificado de Desarrollo humano, 1950-2000	144
<b>Capítulo VI</b>	<b>Políticas y programas sociales en los modelos económicos</b>	
Cuadro 15	México: Indicadores nacionales de marginación, 1990, 1995 y 2000	163
Cuadro 16	México: Cobertura del Progres-Oportunidades, 1997-2005	167
Cuadro 17	México: Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa	171
Cuadro 18	México: Distribución del gasto social y subsidios dirigidos por decil de ingreso, ponderados según su participación relativa en el gasto programable, 2000	176
<b>Capítulo VII</b>	<b>El gasto público y social</b>	
Cuadro 19	México: PIB y Gasto público acumulados	191
Cuadro 20	México: Clasificación del gasto público en funciones de desarrollo social	195

## RELACIÓN DE GRÁFICAS

<b>Capítulo V</b>	<b>Crecimiento, desigualdad y pobreza</b>	
Gráfica 1	México: Tasas de crecimiento anual, 1950-2006	105
Gráfica 2	México: Tasas de crecimiento por sexenio, 1953-2006	107
Gráfica 3	México. Desigualdad en el ingreso, 1950-2004	110
Gráfica 4	México: Tasa de crecimiento del PIB por habitante y Desigualdad en el ingreso, 1950-2004 (Cuadrantes según promedio de cada serie)	111
Gráfica 5	México: Distribución del ingreso por grupos de deciles de hogares, 1950-2004	112
Gráfica 6	México: PIB por habitante y Coeficiente de Gini, 1950-2004	114
Gráfica 7	México: PEA y empleo remunerado, 1960-2005	115
Gráfica 8	México: Tasa de crecimiento del PIB y Tasa de desempleo urbano, 1973-2005	118
Gráfica 9	México: Inflación mensual anualizada, 1982-2005. Índice nacional de precios al consumidor y Canasta básica	120
Gráfica 10	México: Salario mínimo general y PIB por habitante, 1950-2005	121
Gráfica 11	México: Participación del salario mínimo general en el PIB por habitante, 1950-2005	121
Gráfica 12	México: Población media nacional y población pobre. Tendencia según regresión lineal con datos de Cepal, 1968-2005	124
Gráfica 13	México: Brechas interestatales en indicadores de salud, por sexo, 2003	135
Gráfica 14	México: Brechas interestatales en indicadores de salud, 2003	135
Gráfica 15	México: Porcentaje de deserción escolar en niveles básicos en entidades federativas extremas, según nivel secundaria, 2004-2005	137
Gráfica 16	México: Porcentaje de deserción escolar en niveles superiores en entidades federativas extremas, según educación superior, 2004-2005	137
Gráfica 17	México: Rezago habitacional en entidades federativas extremas, 2000	138
Gráfica 18	México: Índice de Marginación e Índice Modificado de Desarrollo Humano por entidad federativa, 2000 (índices normalizados)	143
Gráfica 19	México: Índice de marginación e Índice de Desarrollo Humano por Municipio, 2000 (Líneas con índices normalizados)	150
Gráfica 20	México: Índice de Marginación e Índice de Desarrollo Humano por municipio, 2000 (Dispersión con índices normalizados)	151
<b>Capítulo VI</b>	<b>Políticas y programas sociales en los modelos económicos</b>	
Gráfica 21	México: Índice de cobertura del Progres-Oportunidades, 1997-2005	168
Gráfica 22	México: Índice de marginación 2000 y Gasto acumulado en Oportunidades, 1997-2005	172
Gráfica 23	México: Índice de marginación y Gasto acumulado en Oportunidades	172
Gráfica 24	México: Gasto promedio por familia e Índice de marginación	173
Gráfica 25	México: Salario mínimo general promedio y montos históricos mensuales del Progres-Oportunidades por familia, 1997-2004	175
<b>Capítulo VII</b>	<b>El gasto público y social</b>	
Gráfica 26	México: Relaciones entre Gasto y PIB y años de crisis, 1980-2005	191

Gráfica 27	México: Gasto por habitante, 1980-2005	192
Gráfica 28	México: Gasto programable por función, 1980-2005	198
Gráfica 29	México: Relación de gasto público por persona, 1980-2005	199
Gráfica 30	México: Gasto social por ramo, 1980-2005	199
Gráfica 31	México: Gasto social por pobre, 1980-2005	201

## **RELACIÓN DE CUADROS DEL ANEXO ESTADÍSTICO**

Cuadro 1	México: PIB, población y PIB por habitante, 1950-2006	239
Cuadro 2	México: Distribución del ingreso por deciles de hogares, Grupos de deciles de hogares y Coeficiente de Gini, 1950-2004	240
Cuadro 3	México: Población, PEA y empleo remunerado, 1960-2005	241
Cuadro 4	México: Tasas de crecimiento del PIB, PIB por habitante y Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas, 1973-2005	242
Cuadro 5	México: Índice Nacional de Precios al Consumidor y Canasta Básica, 1982-2005	243
Cuadro 6	México: Salario mínimo y PIB por habitante, 1950-2005	244
Cuadro 7	México: Población media y población pobre, 1968-2005	245
Cuadro 8	México: Índices normalizados por entidad federativa, 2000	246
Cuadro 9	México: PIB y Gasto público del gobierno central, 1980-2005	247
Cuadro 10	México: Relación del gasto público del gobierno central en el PIB, 1980-2005	249
Cuadro 11	México: Tasas de crecimiento del PIB y de gasto público del gobierno central, 1980-2005	249
Cuadro 12	México: Gasto público por habitante, 1980-2005	249
Cuadro 13	México: Gasto público social, 1980-2005. Precios constantes (1993=100)	250
Cuadro 14	México: Gasto público social, 1980-2005. Porcentaje	250
Cuadro 15	México: Gasto público social, 1980-2005. Tasas de crecimiento anual. Porcentaje	250
Cuadro 16	México: Gasto social total y gasto social por pobre, 1980-2005	251

## INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar las interacciones básicas entre Estado, sociedad y mercado a través de la política social y el gasto público, así como sus efectos en la superación de la pobreza en el largo plazo en México, teniendo como referencia el programa Progres-a-Oportunidades.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se establecen, desde el Capítulo 1, las necesidades humanas como parámetro para la definición del bienestar social; se exponen los supuestos y principios de las doctrinas filosóficas de la justicia distributiva con énfasis en aquellos dirigidos a lograr la equidad; así como un conjunto de derechos relacionados con la calidad de vida.

En el Capítulo 2, a partir de la noción de estructura social, entendida como un sistema total complejo con instituciones, categorías de desigualdad y actores sociales que interactúan, se caracterizan sus tres esferas: el Estado, el mercado y la sociedad. Entre éstas, se enfatiza el papel del Estado por su importancia como agente encargado de asignar y redistribuir la riqueza en función de una serie de criterios como los derivados de las teorías de la justicia distributiva, los razonamientos económicos o los argumentos relacionados con los derechos de ciudadanía. Las tres esferas presentan bondades y fallas que se enuncian, con lo cual se evitan posiciones dicotómicas, aunque se destacan las críticas al funcionamiento de los mercados como argumento central que justifica la intervención estatal, sobre todo para corregir los resultados en desigualdad y pobreza. En este sentido, se presenta una tipología con tres construcciones: el Estado de Bienestar, el neoliberal y los supuestos de un nuevo Estado democrático.

La política social se revisa en el Capítulo 3, principalmente en relación con el Estado, esfera que la diseña e instrumenta como resultado de las relaciones que se establecen con la sociedad y el mercado, es decir, como el producto de decisiones políticas que inciden en la distribución (progresiva o regresiva) de los recursos, dentro de las condiciones de un determinado modelo de bienestar o de los modelos de desarrollo históricos como los presentados tipológicamente para América Latina. Entre éstos se presentan las características de una política social emergente correspondiente a un nuevo modelo de desarrollo humano que requiere la región.

La pobreza constituye un fenómeno central para la acción correctiva desde la esfera estatal, por lo que en el Capítulo 4, se revisan brevemente sus definiciones y sus enfoques tradicionales y nuevos, considerando que es de carácter multidimensional y que existen varios procesos económicos, sociales, políticos y culturales, condicionados geográficamente, que contribuyen a generarlo o superarlo.

La segunda parte, inicia con el Capítulo 5, donde se presentan argumentos sobre las relaciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza, en particular, desde el debate del “crecimiento pro-pobre” y recuperando para fines analíticos la hipótesis de Kuznets, considerando que las interacciones de causalidad entre estos fenómenos tienen efectos en el sentido del diseño de las políticas públicas. Estas relaciones se revisan para América Latina y, en el contexto de los modelos de desarrollo de México, se destaca el comportamiento de algunas variables de corte económico como el ingreso, el trabajo, la inflación y el salario. La pobreza se analiza y se

cuantifica según varias fuentes para establecer sus tendencias en el largo plazo; se vincula con el crecimiento económico y con otras variables de tipo social, como las de nutrición, alimentación, salud, educación y vivienda en su expresión territorial –nacional, estatal y municipal- y con índices compuestos, como los de marginación y desarrollo humano para contar con un panorama comparativo más amplio sobre el tema.

En el Capítulo 6, se abordan las principales políticas y programas sociales aplicados en México, iniciando con el contrato social surgido de la Revolución mexicana que se expresa en un mandato constitucional, y señalando algunos de los cambios más relevantes de acuerdo con la dinámica de las relaciones establecidas entre Estado, sociedad y mercado y, en particular, con los modelos económicos vigentes en cada un de las tres grandes etapas históricas: la posrevolucionaria con predominio de un modelo primario exportador e impulso de los derechos sociales; la de sustitución de importaciones con universalismo segmentado; y, la de apertura comercial y fomento a las exportaciones con focalización asistencial. En cada una de éstas se revisan brevemente los programas sociales más representativos y, en la última, se desarrolla con más detalle el caso del Progreso después denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sus supuestos filosóficos, diagnóstico, objetivos, diseño y estrategia, poniendo atención a algunos de sus principales resultados para fines de caracterización, como en aspectos de cobertura, gasto-presupuesto, transferencias, y efectos generales en alimentación, salud, educación y género.

Considerando que los rezagos sociales expresan formas de injusticia social que requieren de correcciones, el Capítulo 7 se dedica al análisis del gasto público en América Latina y en México ya que es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para incidir en el rumbo de la estructura social, en particular, en la superación de la pobreza y en la corrección de la iniquidad; asimismo, se destaca el papel del gasto social para el bienestar social y se ofrece un balance general.

Al final se ofrecen conclusiones generales y se exponen las características básicas de la política social emergente para sustentar los elementos constitutivos de una nueva versión de la misma, su definición y objetivos, principios, el papel de la democracia, la política y la ética, así como el del Estado en la construcción de un nuevo contrato social. Por último se expone una gama de fenómenos y condiciones actuales que deben ser referencia para el diseño de nuevas estrategias dirigidas a lograr los objetivos de equidad en la libertad.

El planteamiento general del trabajo consiste en que se acepta que la desigualdad y la pobreza son expresiones moral y éticamente injustas generadas sobre todo en la esfera mercantil y que requieren de correcciones, principalmente por el Estado, cuya razón de ser radica en la búsqueda del interés general. No obstante, existe una amplia discusión sobre las nociones de justicia, igualdad, libertad y fraternidad, así como de los principios o criterios que se deben aplicar en cada sociedad a través de las políticas públicas. A pesar de ello, hay consenso sobre el derecho a la igualdad de los individuos o de sus intereses, en mayor o menor escala, y se acepta el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual. Es correcta la necesidad de modificar las dotaciones iniciales de las personas para lograr una mejor posición al ingresar y participar en la sociedad, y también que el problema de la pobreza absoluta o la carencia total de ingresos se debe atender mediante las políticas públicas, aunque no hay acuerdo acerca de porqué y cómo se deben corregir las desigualdades del ingreso y la riqueza.

En la mayoría de los países capitalistas occidentales predomina entre las clases dominantes y los gobiernos una ideología distributiva sustentada en la meritocracia, entendida como la igualdad de oportunidades, es decir, que las recompensas se distribuyan en función del logro y el esfuerzo en un espacio de libertad. Sin embargo, los ciudadanos en situaciones concretas se inclinan por principios igualitarios sobre la base de las necesidades sociales porque esperan mejorar su situación. En este contexto, el Estado debe cumplir con un papel redistributivo para corregir resultados injustos a través de una política social que debe mantener un equilibrio relativo, bajo un contrato social que permita reducir las desigualdades sociales (equidad) sin violar las reglas de una economía de mercado (igualdad). Cabe señalar que la balanza entre estos dos extremos se ha inclinado a favor del mercado, mientras que la igualdad es un anhelo permanente.

La búsqueda de la justicia y la equidad se enfrenta a la definición y los umbrales de las necesidades humanas inferiores y superiores, considerando normas mínimas, relativas o máximas respecto a las cuales es posible establecer metas y estimar los rezagos correspondientes en los indicadores de bienestar a que se aspira. Estos límites permiten distinguir a la población pobre y la no pobre, sobre todo a partir de necesidades esenciales o satisfactores básicos en las variables de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos, los cuales remiten a un nivel de sobrevivencia y constituyen objetivos de equidad para las intervenciones públicas y aún privadas.

Las necesidades humanas, a su vez, se pueden convertir en derechos humanos, civiles, políticos y sociales, cuya satisfacción está condicionada por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, por la estructura, capacidad y decisiones de la administración pública, y por la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de conflictos contractuales. El Estado es el responsable de garantizar los derechos humanos y son violados cuando no se cumple con la protección de los habitantes, por acción u omisión. El incumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales significa perder el derecho a la vida porque la consecuencia es hambre, desnutrición, morbilidad, mortalidad, pobreza, exclusión social y violencia, lo que en términos económicos también representa un enorme costo y, más aún, en la lógica de la competitividad reduce las posibilidades de una inserción favorable de los países en los mercados internacionales.

El Estado también debe intervenir ante las crisis sistémicas que se producen en el marco de nuevas relaciones de producción para garantizar el sistema de mercado y el proceso de acumulación de capital, con acciones para corregir sus fallas. Las acciones de carácter compensatorio y redistributivo se aplican para superar o controlar reacciones de malestar de los distintos actores sociales, aunque no están exentas de generar nuevas formas de iniquidad.

Este planteamiento general sustenta la hipótesis para México que relaciona las condiciones y la evolución de los modelos económicos con la desigualdad y la pobreza en el marco de las relaciones históricas entre el Estado, el mercado y la sociedad.

El desarrollo del capitalismo en México ha transitado desde la mitad del siglo XX de un modelo económico de sustitución de importaciones a otro de libre mercado, lo que se ha expresado en formas de Estado de Bienestar periférico y neoliberal. La estructura económica del país no ha logrado ampliar la demanda de consumo en el mercado interno que manifiesta una elevada concentración del ingreso y diversas formas de desigualdad económicas, sociales y territoriales. Han surgido alianzas entre las élites dominantes nacionales y extranjeras que defienden el

proceso de acumulación, pero avanza la dualización en la estructura social, amplios sectores quedan excluidos de las actividades económicas más rentables así como del mercado formal de trabajo, por lo que subsisten en el mercado informal; los trabajadores altamente calificados y los no calificados tienen diferentes intereses; el desempleo involuntario y la caída del salario real producen efectos desiguales. Crecientes grupos sociales viven en condiciones de exclusión y rezago respecto a los indicadores promedio nacionales, y se ubican en condiciones de mayor vulnerabilidad ante la pobreza. En estas condiciones se hace patente el desencanto ciudadano con los valores de la democracia, el sistema electoral y de partidos, en la medida en que los gobiernos no logran el bien común.

Las políticas sociales, a su vez, se pueden entender como un intento por corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, pero esto no es suficiente, también hay que ubicarlas como formas de intervención generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, debido a que más allá de la lógica del mercado o de sus objetivos explícitos, opera "naturalizando" e institucionalizando las brechas de clase, género, edad o etnia, entre otras. Estas políticas han sufrido mutaciones al pasar de un modelo de bienestar hacia otro compensatorio o neoliberal. Con ello, se produce un cambio de estrategias universales con un alto componente de gasto público dirigido a subsidiar a la oferta, hacia subsidios a la demanda con focalización. Consecuentemente, cambiaron las prioridades en la estructura del presupuesto y se redujo la capacidad de atención a la población en general, aunque se ha intentado optimizar la atención a la población, pero con énfasis en aquella que se encuentra en pobreza extrema, como sucede con el programa Progres- Oportunidades.

Las políticas sociales pueden producir efectos positivos de equidad o compensación en un plazo determinado, sin embargo, no logran superar estructuralmente la pobreza; se enfrentan a la falta de articulación con las políticas económicas y a la ausencia de una visión territorial integral adaptada a las diferentes realidades del país. La integración de las políticas social y económica para alcanzar el desarrollo humano, se convierten entonces en un reto central del Estado, pero también son necesarias nuevas formas de vinculación y corresponsabilidad entre éste y las organizaciones sociales y privadas alrededor de objetivos comunes.

Asimismo, a pesar de la canalización de recursos presupuestales (que tampoco es el único requisito para la superación de la desigualdad, la pobreza y la marginación), la brecha entre los rezagos sociales y los recursos públicos tiende a aumentar, por lo que existen mayores riesgos de conflicto en el sistema y de deslegitimación del Estado.

Ante este panorama resulta indispensable el ejercicio de la razón para construir un nuevo contrato social de crecimiento con equidad, más justo y democrático.

## **PRIMERA PARTE**

## **I. LAS NECESIDADES HUMANAS Y LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA**

La justicia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y la democracia son valores básicos aceptados en casi todas las sociedades contemporáneas, sin embargo, existen varias posiciones filosóficas sobre estas nociones, así como diferentes principios y formas de instrumentación de dichos conceptos en cada estructura social. La búsqueda de la justicia en cada sociedad tiene como sustrato algunas nociones básicas como la de necesidades y los derechos humanos, el bien común o el bienestar social, a partir de los cuales se toman decisiones para enfrentar las desigualdades. El estudio de estos temas requiere de un breve panorama de los principales postulados elaborados en las corrientes de pensamiento más representativas de la justicia distributiva. Asimismo, es importante ubicar algunos marcos normativos legales y constitucionales adoptados para enfrentar las necesidades sociales, reducir las desigualdades y la pobreza, las cuales tienen un origen socioeconómico pero también ético. Estos elementos ofrecen un marco teórico para analizar posteriormente sus consecuencias prácticas en las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, en particular en la definición de objetivos, el diseño de estrategias y la instrumentación de políticas públicas, entre las cuales se destaca la política social, explícitamente orientada al logro de los objetivos que tienen en el centro el bien común.

### **1. Las necesidades humanas**

Las necesidades humanas constituyen un referente indispensable para la definición del bienestar social, ya que establecen los parámetros que los individuos deben lograr para optimizar sus oportunidades de vida. La discusión sobre ellas tiene dos vertientes según diferentes autores: a) las universales, donde las necesidades básicas se consideran aplicables a cualquier ser humano independientemente de su historia y cultura; y, b) las relativas, que corresponden a las circunstancias históricas y culturales de cada sociedad. En el debate entre ambas se debe aceptar que más allá de posiciones valorativas, las necesidades, la desigualdad y la pobreza tienen primero un contenido descriptivo, puesto que se refieren a una condición de bienestar material en un tiempo y lugar determinados, susceptible de ser medido (Dieterlen, 2001). En este sentido, las necesidades se pueden concebir como metas universales y objetivas (a diferencia de los deseos que son subjetivos). Esta idea está sujeta a discusión en varias teorías<sup>1</sup>, sin embargo, es posible establecer algunos consensos y formular un esquema básico para fines analíticos.

Las necesidades humanas tienen una jerarquía, de tal manera que las consideradas inferiores estipulan lo que las personas deben lograr para evitar un daño serio, entendido éste como estar incapacitado para perseguir lo que consideran bueno. En este caso hay precondiciones de la acción individual en cualquier cultura como la sobrevivencia física, la autonomía, la pertenencia y la estima personal, aunque éstas no son suficientes para que los actores puedan participar en su forma de vida buscando alcanzar otras metas valiosas.

---

<sup>1</sup> Entre las más importantes se encuentran las de Abraham Maslow elaborada desde la Psicología, las de Erich Fromm y Michael Maccoby en el Psicoanálisis, Manfred Max-Neef desde la Economía pero con apertura multidisciplinaria, Len Doyal y Ian Gough con una visión kantiana desde la Filosofía y la Economía, y Martha Nussbaum desde la Filosofía aristotélica, así como la propuesta por Carlos Marx (Boltvinik, Canto y Carbonell, 2000).

La necesidad humana básica es la salud física y mental entendida principalmente como una óptima esperanza de vida con calidad. La autonomía personal se entiende como la capacidad de iniciar una acción, formular propósitos y estrategias e intentar ejecutarlos, y está determinada por tres variables: a) el nivel de entendimiento del individuo, de su cultura y de lo que se espera de él; b) la capacidad psicológica de formular opciones o salud mental; y, c) las oportunidades objetivas de actuar en consecuencia y la libertad implicada en ello.

Las necesidades humanas son objetivas, universales, finitas y constantes en la Historia, aunque se satisfacen de manera relativa y culturalmente determinada en cada sociedad mediante múltiples satisfactores (Kymlicka, 1996). Asimismo cuentan con un nivel irreductible, es decir, con aquellas propiedades de los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones que mejoran la salud física y la autonomía en todas las culturas (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Necesidades humanas**

Jerarquía	Necesidad	Conceptos afines
Inferiores	1. Fisiológicas	Instintivas o de supervivencia física en alimentación, salud, vivienda y ambiente sano (servicios)
	2. Autonomía	Seguridad o protección física corporal, en la niñez, salud, social (educación), económica (ingreso) y ambiental
	3. Pertenencia	Sociabilidad, amor, afecto, identidad, participación o relaciones primarias
	4. Estima	Autoestima, dignidad, afiliación o relaciones íntimas
Superiores	5. Autorrealización	Trascendencia, creación, desarrollo de potencialidades, autonomía crítica, sentidos, imaginación y pensamiento
	6. Cognitivas	Información (saber), significado (entender), educación básica o razón práctica.
	7. Estéticas	Juego, placer o creación

Fuente: Elaboración propia con base en: Boltvinik, 2003 y 2005.

Las necesidades son distintas a los bienes y servicios requeridos para satisfacerlas. Los satisfactores o necesidades intermedias tienen características básicas que proveen el fundamento para definir una lista de metas a alcanzar para hacer posible la satisfacción de las necesidades. Entre las necesidades fisiológicas y de autonomía se pueden mencionar, como ejemplo, las siguientes: comida nutritiva y agua limpia, vivienda protectora, medio de trabajo sano, medio ambiente no dañino, adecuada atención a la salud, seguridad en la niñez, relaciones primarias significativas, seguridad física, seguridad económica, educación apropiada y educación sexual y partos seguros, entre otros.

Cada una de estas metas es susceptible de medición considerando normas mínimas (absolutas), relativas (a cada sociedad) o máximas (óptimo) respecto a las cuales es posible estimar las brechas correspondientes. Estas normas también pueden funcionar como referentes para el corto, mediano y largo plazo de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad. En los países atrasados, por ejemplo, sería un gran logro alcanzar metas mínimas en las necesidades básicas, mientras que en países con un mayor nivel de desarrollo es lógico y viable aplicar estándares más ambiciosos (Doyal y Gough, 1991).

La definición de las necesidades humanas esenciales o básicas constituye el límite alrededor del cual se distingue a la población pobre y la no pobre. A su vez, la medición de la satisfacción o

insatisfacción de estas necesidades permite evaluar el desarrollo general de cada sociedad y, en particular, establecer la magnitud de la pobreza.

Las necesidades humanas, en general, se han circunscrito a los satisfactores básicos, en función de las extendidas carencias que configuran la pobreza. Por ello, las variables de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos básicos que remiten a un nivel de sobrevivencia, constituyen objetivos de equidad de las intervenciones públicas y privadas. Esta noción de necesidades constituye una guía crucial para construir una teoría de la justicia distributiva indispensable para instrumentar políticas públicas, aunque estas últimas también deben contemplar el respeto a las diferencias culturales y sociales.

Al respecto, desde la esfera estatal se requiere determinar las necesidades sociales o las carencias que deben ser satisfechas para formular políticas y acciones. La definición de los valores mínimos u óptimos de estas necesidades constituyen parámetros susceptibles de convertirse en derechos ciudadanos y, por lo tanto, en un compromiso político y económico que se traduce en legitimidad del poder público en la medida en que sean o no satisfechos.

## **2. Las teorías de la justicia distributiva**

La justicia distributiva o justicia social se refiere a la forma en que una sociedad decide asignar los recursos o bienes escasos entre sus integrantes, los cuales compiten por un acceso igual a los mismos para cubrir sus necesidades. En términos positivos, tiene que ver con los objetivos de distribución o redistribución de la riqueza y de las cargas para enfrentar la desigualdad social. Aunque los conceptos de igualdad y desigualdad tienen diferentes interpretaciones en el espacio tiempo, se aceptan como nociones que guían la acción social, asimismo constituyen el núcleo del papel del Estado, en la medida en que su razón de ser radica en la búsqueda del bien común<sup>2</sup>.

En las sociedades democráticas modernas existen, en mayor o menor intensidad diferentes formas de desigualdad social que pueden ser consideradas moral o éticamente injustas, por ello la redistribución de la riqueza constituye el eje de la acción de la política social, que ha de concordar en lo posible la libertad con la igualdad y con la reducción de las desigualdades legales que darían derecho a una distribución no equitativa.

Ante ello, es necesaria una reflexión general acerca de las concepciones sobre la igualdad y la libertad que se consideran en las teorías más importantes de la justicia distributiva, así como los paradigmas que desde la filosofía y la ciencia política guían las acciones y las relaciones entre las esferas social, mercantil y estatal.

---

<sup>2</sup> En la filosofía moderna y, en particular, en el liberalismo político que se inicia con el empirismo inglés, se mantiene el concepto de bien común, pero se destacan ya los aspectos económicos del mismo, fundados en el derecho “natural” a la propiedad privada; se habla entonces, preferentemente, de “interés general”, noción más ligada al contexto socioeconómico de la época, que de bien común, con mayor contexto ético y metafísico. La convicción creciente de que los derechos del hombre son inalienables e inviolables ha hecho que no pueda defenderse una idea de bien común -ya sea con el nombre de libre competencia, bienestar público, prosperidad pública o interés público- que no tenga en cuenta determinados derechos individuales de la persona, como la justicia y la libertad, y debe decirse que el bien común sólo puede prevalecer sobre el bien particular en determinados aspectos y que aquél, en general, ha de tender a promover éste, (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995).

Una aproximación inicial a la justicia se encuentra en la definición aristotélica, donde se define como “la virtud perfecta”, y que según su ejercicio adquiere dos formas clásicas en donde confluyen lo público y lo privado. La primera, la justicia distributiva, que se refiere a la distribución de honores y gravámenes por parte de la autoridad pública en función de criterios como el mérito, la necesidad o el trabajo de los ciudadanos y que parte del principio de la igualdad entre iguales. La segunda, la justicia conmutativa, que regula el intercambio o transacción de bienes (o males) entre los agentes sociales o particulares para garantizar que exista equivalencia entre sus valores respectivos y que parte del principio de igualdad entre los bienes intercambiados; de esta manera establece el respeto a los bienes privados de cada uno. En esta última forma de la justicia se agrega una subforma de justicia correctiva referida a la igualdad entre crimen y castigo. El principio rector de las formas de la justicia aristotélica es el logro de la igualdad mediante la conjunción de las diferentes formas que adopta. Entonces, la justicia se asocia estrechamente con el concepto de igualdad como objetivo y el concepto de libertad como condición indispensable para su ejercicio, sin embargo, éstos tienen diferentes connotaciones que se expresan en diferentes doctrinas filosóficas, en particular, en sus expresiones económicas.

Otra forma de analizar la justicia es a partir de las concepciones del bien existentes en cada sociedad. Entre ellas destacamos la noción de justicia social sustantiva que en sus versión moderna se establece mediante acuerdos tomados de manera razonada por ciudadanos responsables, con la mayor información, diálogo y consenso posibles, en función del bien común; esta idea explica la génesis de un Estado fuerte e intervencionista pero normado por los principios de justicia. Dicha noción supera a la justicia social formal consistente en mecanismos legales y procedimentales donde no opera el consenso y el Estado deriva hacia modalidades impositivas, proteccionistas o clientelares.

En la justicia social sustantiva se fortalece un concepto de justicia distributiva que recupera algunos principios ontológicos universales expresados en los derechos básicos de ciudadanía y que son asumidos, con las variantes de cada sociedad, como parte central de los sistemas democráticos modernos. El objetivo general de este tipo de justicia consiste en impedir y reducir las enormes desigualdades sociales observadas en muchos países, sin recurrir a la amenaza, el conflicto o el poder. Asimismo, debido a los resultados en materia de desigualdad y pobreza en amplias regiones del mundo, objetivamente observados y cuantificados, es indispensable replantear el papel de la esfera mercantil como espacio preferente para la asignación de los recursos escasos, pero superando el debate extremo entre la equidad y la eficiencia, sin imponer al Estado como la única alternativa. El logro de la justicia y la igualdad requieren de la interacción de las tres esferas.

A continuación se presentan los conceptos y argumentos básicos de las principales corrientes filosóficas relacionadas con la justicia distributiva, con la finalidad de analizar y caracterizar las relaciones entre sociedad, mercado y Estado; evaluar los arreglos institucionales; y ubicar los supuestos filosóficos que contextualizan, explícita o implícitamente, el diseño de la política social en México, específicamente en el caso del Progreso-Oportunidades.

La igualdad entendida desde la justicia distributiva se ha analizado en las siguientes doctrinas: a) el utilitarismo y la economía del bienestar, b) el liberalismo igualitario o la teoría de la justicia, c) el liberalismo radical o libertario, d) el socialismo o marxismo analítico, y, e) el comunitarismo. Los principales postulados de cada una de ellas son de manera sintética los siguientes.

## 2.1 El utilitarismo y la economía del bienestar

El utilitarismo <sup>3</sup> afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen la mayor utilidad (felicidad o placer) al mayor número de individuos y, en consecuencia, aplica el principio de maximizar la utilidad total o agregada de la sociedad. Esta corriente supone la elección racional en el sentido moderno de que los individuos maximizan la utilidad en un determinado espacio de bienes, asimismo, la elección social se plantea en términos de la elección individual con perfecto conocimiento del mercado.

La utilidad social implica igualar la utilidad incremental que cada individuo obtiene al consumir una unidad adicional de algún bien que pertenezca a su conjunto de preferencias y donde cada individuo vale por uno. El objetivo básico de la actividad económica no es la acumulación de riqueza, sino la utilidad definida como “*la propiedad de una mercancía que produce placer o evita un malestar*” <sup>4</sup>. En esta línea, la economía debe resolver el problema de lograr la máxima satisfacción de los anhelos con el mínimo trabajo o esfuerzo. La igualdad social se entiende en función de todas las funciones de utilidad individuales, cada una de ellas dotada de igual peso, en la construcción de la función de bienestar social.

En el caso de la sociedad, se ordenan y evalúan estados y políticas en términos de su contribución a la maximización de una función de bienestar para toda la economía. Se paga a los factores productivos de acuerdo con sus productividades marginales, de modo que la distribución del ingreso refleja las capacidades personales, el esfuerzo y las dotaciones de recursos productivos.

En la escuela marginalista (denominada neoclásica a partir de los años treinta) el estudio de la economía se centraba en la ecuación oferta-demanda en el mercado, es decir, entre compradores y vendedores individuales que intercambian bienes a través de precios como medida de valor, lo que justificó el énfasis en el dinero y los precios como “*el único medio adecuado para medir la motivación humana en gran escala*” (Marshall, A., 1965).

Pareto descartó la posibilidad de las comparaciones interpersonales de la utilidad, es decir, señalaba que no se podían sumar las utilidades de diferentes individuos, por lo tanto, tampoco se podía demostrar que la transferencia de renta de los ricos a los pobres incrementaría la utilidad total. Lo que sí se podía afirmar era que el bienestar social sólo se podría incrementar con la condición de que una mayor utilidad para una persona no significara una menor utilidad para otra. Sin embargo, este procedimiento no es inocuo para la alteración de las distribuciones iniciales del ingreso y la riqueza.

Existen por lo menos tres tipos críticas a esta doctrina. Primero, por sus implicaciones distributivas, si se plantea el problema de la elección social en términos de la maximización de una función de bienestar social, podrán tolerarse distribuciones del bienestar individual que son muy injustas o regresivas; de hecho el utilitarismo se preocupa sólo por la utilidad total en la

---

<sup>3</sup> Los principales exponentes de estas corrientes son: Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Adam Smith, Francis Edgeworth, Alfred Marshall, Wilfredo Pareto, Arthur Pigou, Abraham Bergson, Paul Samuelson, entre otros.

<sup>4</sup> Esta definición es propuesta por Jeremy Bentham a partir del principio utilitario de “la mayor felicidad”, misma que, desde una posición hedonista, calificaba toda acción humana mediante la dicotomía dolor-placer, y donde todos los placeres son igualmente valiosos y vale la pena buscarlos.

sociedad (la suma de las utilidades individuales) y no por la manera como se distribuya entre sus miembros; así también, en sociedades socio-económicamente desiguales, los individuos pobres aprenden a ajustar sus deseos a sus restricciones de ingreso, o bien, aprenden a disfrutar lo poco que poseen. Segundo, por sus implicaciones de imparcialidad, ya que al considerar que todos los intereses y utilidades individuales tienen el mismo peso, no se considera la posibilidad de preferencias ilegítimas e irracionales desde el punto de vista ético o de la justicia<sup>5</sup>. Tercero, por la subordinación de la utilidad individual a la social, es decir, porque es probable distribuir los bienes de los individuos capaces de obtener una mayor felicidad para lograr la utilidad de la mayoría (Trejo y Jones, 1993; Solimano, 2000).

En esta corriente, en general, la utilidad o el bienestar de los individuos se identifica con la posesión de bienes y servicios que son susceptibles de ser medidos a través del ingreso. Sin embargo, esta noción ha resultado parcial e insuficiente para el diseño de políticas dirigidas a lograr el desarrollo. En términos sociales, un equilibrio competitivo da una asignación eficiente de recursos en el sentido de Pareto (nadie podrá estar mejor sin perjudicar a otro), aunque puede o no ser equitativa, por ello la sociedad debe basarse en el Estado para lograr este objetivo redistribuyendo la renta o los bienes entre los hogares, por ejemplo, a través del sistema tributario o el suministro de servicios públicos (Pindyck y Rubinfeld, 2001).

## **2.2 El liberalismo igualitario y la teoría de la justicia<sup>6</sup>**

A partir de la noción de ventaja mutua, David Hume explica el surgimiento de las reglas de la justicia y considerando la ventaja general que se lograría en un sistema social específico, bajo condiciones preexistentes de propiedad, con restricciones mutuas y en búsqueda del autointerés. Acepta una necesaria redistribución del ingreso para alcanzar la justicia, no obstante, como se requieren incentivos para el progreso termina aceptando, en mayor o menor grado, la desigualdad vigente para hacer funcionar el sistema.

John Rawls, retoma el planteamiento general de Hume en su teoría de la justicia aunque formula un modelo propio. Se ubica en la tradición liberal pero critica al utilitarismo y la economía del bienestar para desarrollar la justicia distributiva enfatizando la igualdad de oportunidades, sin que los individuos sacrifiquen su libertad. La justicia la concibe como equidad pero señala que existen muchas clases de igualdad y, por lo tanto de desigualdad. Bajo estas ideas afirma que el destino de las personas no debe estar determinado por sus circunstancias sociales, sino por su elección individual en una sociedad que ofrezca igualdad de oportunidades.

*“El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social...Las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras. Estas son desigualdades especialmente profundas...que afectan a*

---

<sup>5</sup> Rawls critica la noción utilitarista y subjetiva de felicidad debido a la existencia de diferentes gustos que pueden ser ofensivos (como el placer de la tortura), caros (consumir cierto tipo de vinos) o modestos (comer frijoles) y que no pueden ser considerados para definir el bienestar.

<sup>6</sup> John Rawls es el principal exponente de esta teoría, aunque ha sido cuestionada desde diferentes posiciones y enriquecida por otros autores como Ronald Dworkin, John Roemer y Amartya Sen.

*los hombres en sus oportunidades iniciales en la vida, y sin embargo no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito o demérito. Es a estas desigualdades...a las que se deben aplicar en primera instancia los principios de la justicia social. Estos principios regulan la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social” (Rawls, 2002:20-21).*

En esta teoría la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales y se señala que pueden ser sujetas a una evaluación moral, por ello se considera "moralmente arbitrarias" las diferencias iniciales de la riqueza, el status social y los talentos, las cuales no se deberían considerar como principios generales para la justicia social expresada en un contrato social. En consecuencia, es fundamental reestablecer la igualdad en las posiciones iniciales y las oportunidades. El objetivo es que las diferencias en la posesión de riqueza e ingreso sean resultado del mérito y la elección personal más que de la suerte, por ello, cuando no existen condiciones sociales con opciones de desarrollo los individuos no pueden elegir y pierden su capacidad de autodeterminación. En este sentido, la falta de oportunidades limita la libertad.

Los fines compensatorios de la justicia se expresarían en un contrato social justo que gobernaría la cooperación entre los individuos. Rawls, a diferencia de Hume, supone una situación imaginaria, una “posición original” donde los seres humanos son racionales, libres y con valores morales, que están sujetos a un “velo de ignorancia” en el cual no conocen ni su posición en la sociedad, ni su clase social, ni las ventajas o desventajas que tienen. Asimismo, cada individuo tiene necesidades, intereses y capacidades que ponen en juego para alcanzar sus propias metas, pero negocian los principios de un estatuto de justicia. Esto evitaría que los intereses personales de los jugadores, negociadores o legisladores afecten sus posturas en el momento de la elaboración de dicho contrato. Cabe señalar que con este planteamiento elimina los efectos nocivos del poder de negociación lo que, obviamente, no corresponde al mundo real y queda solamente como un recurso teórico. A partir de este razonamiento, la elección racional del individuo que negocia el contrato supondría dos principios de la justicia que garantizarían la imparcialidad para regular la crítica y reformar las instituciones sociales.

Primero, *el principio de libertad*, mediante el cual cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos, es decir, que se requiere la igualdad en la asignación de los derechos básicos. Las libertades básicas incluidas en este principio son: a) la libertad política, es decir, el derecho a votar y ser elegido a cargos públicos; b) el derecho a la propiedad; c) la libertad de expresión, de reunión y movimiento; d) la libertad de conciencia y de pensamiento; e) la libertad de la persona, entendida como el derecho a no ser oprimido físicamente o psicológicamente; y, f) la libertad frente al arresto o las detenciones arbitrarias. Este principio establece que todas las personas son libres e iguales y que el sistema de reglas que rige a las instituciones sociales debe ser equitativo en el trato a cada individuo.

Segundo, *el principio de la diferencia*, consistente en que las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y, b) que estén unidas a los cargos y las funciones asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades. Bajo este principio, las desigualdades socioeconómicas sólo podrán justificarse si ofrecen los mayores beneficios para los miembros menos privilegiados de la sociedad, en comparación con

cualesquiera otros arreglos institucionales que puedan imaginarse o crearse. Este principio implica que los "bienes sociales primarios" (que sustituye el concepto de utilidad), es decir, las libertades, la igualdad de oportunidades, la renta, la riqueza, así como las bases de respeto mutuo que incluyen los derechos políticos básicos: de voz, asociación, participación política, elección a cargos públicos, etc., se distribuyan por partes iguales en la sociedad, a menos que una distribución desigual favorezca al individuo en la peor situación o que redunde en beneficio de los menos aventajados (Rawls, 1995:68)

Este principio supone que las desigualdades están éticamente justificadas solamente cuando se utilizan para beneficiar a aquellos individuos que se encuentren en la peor situación. En consecuencia, se intenta maximizar la posición del individuo o grupo menos privilegiado, en una especie de procedimiento "maximin" que permite alcanzar el máximo valor posible del mínimo de un conjunto de bienes básicos en caso de nacer bajo cualquier circunstancia social, especialmente, si es la peor situación, es decir, se trata de maximizar la utilidad de la persona con la utilidad mínima (Katz y Rosen, 1995).

El principio de la diferencia tiene dos restricciones: a) el principio de ahorro justo consistente en que la generación actual tiene la obligación moral de transferir a la siguiente una dotación de recursos por lo menos similar a la que recibieron; y, b) la igualdad de oportunidades, es decir, que la desigualdad se justifica cuando proviene de diferencias en capacidades y no del acceso privilegiado a roles y puestos, o bien, que sea aprovechada para favorecer a los menos aventajados.

Asimismo, cuando se trata de solucionar un problema de justicia social, existe una jerarquización donde es más relevante el principio de la libertad (civil y política que caracteriza a la democracia liberal) que dominará al de la diferencia cuando entren en conflicto; después se ubica el principio de igualdad de oportunidades y al final el principio de igualdad de recursos. Sin embargo, en la lógica rawlsiana se propone evaluar las alternativas y seleccionar la menos dañina considerando, tanto los peores resultados de las otras alternativas, como lo correcto determinado por la reciprocidad de todos los miembros que participan en la toma de decisiones.

En esta lógica surgen dos estrategias de política: a) la igualdad de oportunidades sociales se logra a través de la igualdad de los bienes sociales básicos, lo que se traduce en la formulación de la política social, que supone la intervención del Estado; y, b) la igualdad de circunstancias naturales se resuelve en el principio de diferencia, argumento que sostiene el diseño y operación de programas de combate a la pobreza, sobre todo de la pobreza extrema.

La consecuencia instrumental de este planteamiento es que los individuos deben ser dotados ex-ante de algún capital físico y humano antes de ingresar en la dinámica de los mercados para tener capacidad de elección y autodeterminación. A diferencia de la economía del bienestar, donde una situación es más eficiente si alguien está mejor sin que empeore la situación de alguien más, independientemente de que la persona que mejora sea rica o pobre, en la teoría de la justicia importa la identidad de quien mejora, ya que se prefiere una situación donde mejore la situación de los más pobres o de los miembros menos prósperos de la sociedad. Cabe mencionar que la consecuencia del planteamiento de Rawls es que se conforme un Estado que garantice la dotación de capital a los individuos menos aventajados, sin embargo, no acepta la idea del Estado de Bienestar.

Los principios del contrato social rawlsiano, en general, se han identificado con el objetivo de fortalecer al mercado (a pesar de sus fallas) como el principal mecanismo para la asignación de los recursos sociales y la realización del ser humano. Cabe mencionar que en sociedades reales, como en muchos países subdesarrollados, las libertades políticas asociadas al primer principio están limitadas y no garantizan el amortiguamiento de las desigualdades generadas por la concentración de riqueza y poder, que son aceptadas en el principio de la diferencia. A su vez, la preferencia por los menos aventajados conduce a la definición y selección de beneficiarios de la acción estatal, en particular, a través del diseño e instrumentación de la política social orientada a la superación de la pobreza extrema mediante la distribución de bienes primarios que les permitan a los pobres aumentar y mejorar sus capacidades para insertarse de manera más competitiva en el mercado.

Entre las críticas a la teoría de la justicia Roemer apunta que existe una incongruencia potencial de la metáfora de los negociadores del contrato social con el “velo de la ignorancia”, debido a que vuelve nebulosa la distinción entre la responsabilidad del individuo y las circunstancias que le ha tocado enfrentar. Aunque los negociadores reconocen sus factores "moralmente responsables", pasan por alto que son "moralmente arbitrarios". También critica el concepto de bienes primarios porque algunos de sus componentes (como el ingreso y la riqueza) son el resultado conjunto del esfuerzo responsable y no deberían ser incluidos dentro del listado de cosas a ser igualadas entre los individuos. Propone como idea central lograr la igualdad de oportunidades “nivelando el campo de juego” para que las personas elijan de manera responsable y en libertad. Esta idea se traduce en el diseño y aplicación de políticas sociales compensatorias dirigidas a nivelar el campo de juego en problemas sociales que están fuera del control de las personas y que condicionan su elección según sus propios valores (Roemer, 1989).

Dworkin, por otra parte, señala que Rawls se equivoca por hacer responsables a los individuos de situaciones de las que no son responsables, como por no hacerlos responsables de decisiones que si están bajo su control. El principio de diferencia, señala, deja abierta la posibilidad de que al compensar las desigualdades se subsidie el ocio, por lo que propone un esquema diferente en el cual la acción pública si debe proveer la dotación inicial a los individuos para reducir, hasta donde sea factible, las desigualdades de recursos personales, pero debe ser cuidadosa con la elección de los beneficiarios, con la finalidad de evitar las transferencias a quienes están en peor situación por voluntad propia o desatender las desigualdades de origen aleatorio (Dworkin, 1993). Estas situaciones conducen a los errores de inclusión y exclusión típicos en programas sociales focalizados <sup>7</sup>.

Amartya Sen, a su vez, reconoce que la igualdad es un poderoso concepto que distingue a la cultura occidental y en particular a las sociedades capitalistas democráticas, pero precisa que se

---

<sup>7</sup> La focalización (targeting) referida a la erradicación de la pobreza no comunica la idea de que el receptor sea una persona activa, que opera por cuenta propia, y que hace cosas o reacciona a estímulos, sino que más bien es un receptor pasivo de las políticas sociales (Sen, 2003). Asimismo, existen dos tipos de errores básicos: los de cobertura excesiva (E) o de inclusión de no pobres, y los de fallas de cobertura (F) o de exclusión de pobres, y ambos pueden generar elevados costos, por lo que si bien es necesario hacer alguna discriminación para seleccionar beneficiarios (por regiones, clases, grupos de ocupación, etc) y reducir fugas de beneficios hacia los no pobres, también es importante evitar una focalización estrecha. Frente al reto de la superación de la pobreza es preferible orientarse hacia la cobertura excesiva, afirmación de orienta la formulación de políticas sociales de corte universal (Cornia y Stewart, 2003).

debe contextualizar con otras exigencias sociales de tipo agregado y de eficiencia general, asimismo, señala que se debe responder la pregunta ¿igualdad de qué?. Al rebatir las ideas de Rawls, señala que los "bienes primarios" no cubren las necesidades humanas, no son homogéneos en ninguna sociedad, no son el único medio para alcanzar la libertad de elección, ni es la variable que se debe maximizar. Lo importante para el bienestar son los funcionamientos y las capacidades, algo que se encuentra entre los bienes y el bienestar. Desde una posición normativa considera que el acceso a bienes y servicios constituye un medio para lograr la verdadera realización del individuo. Los bienes permiten que los individuos funcionen de varias maneras, pero el funcionamiento de una persona constituye su capacidad antes que la igualdad de resultados como los bienes primarios, la utilidad y el bienestar. Las capacidades de las personas son una nutrición adecuada, buena salud, educación como capacidad de leer, escribir y razonar analíticamente, así como tener una vivienda digna. Las capacidades básicas no son los bienes sino las funciones con las cuales el individuo puede elegir su propio destino, es decir, su autodeterminación (Sen, 1980).

En este sentido, el proceso de desarrollo consiste en ampliar las opciones reales que permitan el acceso de los individuos a un conjunto de bienes y servicios -pero también a condiciones económicas, sociales, institucionales y cognitivas-, frente a las cuales ejercen su capacidad de elección y las convierten en funcionamientos y capacidades para lograr su bienestar. No se deben fetichizar los bienes que permiten funcionar a los individuos de varias maneras. No confundir medios y fines, se traduce en la afirmación de que el crecimiento económico no garantiza la ampliación de las capacidades y del bienestar de los individuos que no tienen acceso a los mercados. El crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente, es decir, el crecimiento y el desarrollo son conceptos relacionados pero diferentes (Sen, 1995; Nussbaum y Sen, 1998).

Estas reflexiones teóricas condujeron a la elaboración de un nuevo concepto de desarrollo desde una posición normativa, a diferencia de las posiciones utilitaristas clásicas que miden "ex -post" y que le otorgan importancia central al acceso a bienes y servicios. En términos operativos se propone medir el bienestar con un enfoque multidimensional que supere el fuerte peso de indicadores económicos agregados, como el producto por habitante utilizado por muchos años como medida equivalente del desarrollo socioespacial. En consecuencia, la medición del bienestar sería un proceso integrado por tres componentes: a) el acceso a bienes y servicios, b) una función de conversión (que incorpora la heterogeneidad entre los individuos) de dichos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida o medios para alcanzar la realización individual plena; y, c) una función de evaluación que transforma la elección adoptada en un nivel de satisfacción o bienestar individual (Sen, 1992 y 2003).

Una diferencia fundamental ante el utilitarismo consiste en que el acceso a los bienes permite un conjunto de "funcionamientos", entendidos como opciones reales disponibles para los individuos, que amplían sus capacidades y que impactan sobre su bienestar. En consecuencia el objetivo del desarrollo debe ser ampliar las capacidades de elección del individuo, o en términos filosóficos, ampliar la libertad en sentido positivo, es decir, cuando éste es plenamente capaz de ejercer su elección.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo recuperó estas ideas y definió el concepto de desarrollo humano como:

*“...un proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social” (PNUD, 2002).*

Esta propuesta, basada en el enfoque de capacidades, intenta superar las visiones economicistas, reduccionistas y etapistas que establecen el crecimiento económico como equivalente de desarrollo. En términos instrumentales, este concepto se tradujo en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus variantes posteriores <sup>8</sup>.

*El IDH se define como “...una medición compuesta de tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decoroso. De este modo, en él se combinan la medición de la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y los ingresos, a fin de ofrecer un panorama del desarrollo de un país más amplio que el que resultaría si se consideraran únicamente los ingresos, que con demasiada frecuencia se equiparan al bienestar” (PNUD, 2002:34).*

Con estas propuestas se dio un importante cambio teórico práctico en la concepción internacional de la igualdad y la desigualdad, entre bienestar y malestar. Por ejemplo, mientras que la pobreza puede ser definida en términos de privación de capacidades o ausencia de desarrollo, el ingreso por habitante es una medición instrumental del crecimiento económico, por ello, la medición de líneas de pobreza a partir del ingreso es limitada. En consecuencia, desde una perspectiva cuantitativa, los datos estimados a través de un amplio paquete de índices revelan la situación comparativa entre regiones, países y territorios subnacionales y constituyen una forma de evaluación de los resultados obtenidos en cada estructura social, es decir, de la acción combinada de las esferas sociedad, Estado y mercado. Esta forma de conceptualizar y medir el desarrollo, el bienestar y la pobreza han sido de gran importancia en el diseño reciente de las políticas públicas.

### **2.3 El liberalismo radical o libertario <sup>9</sup>**

La escuela libertaria surge desde la crítica a la justicia distributiva y las políticas igualitarias. Sus autores aceptan la idea de igualdad pero se oponen al establecimiento de pautas que pretendan imponerla a otros contra su voluntad. Admiten que el concepto de la justicia es válido al nivel individual, pero rechazan categóricamente la justicia social. Argumentan que aunque tiene sentido juzgar cierto resultado de una acción individual, deliberada y consciente, como justo o injusto, carece de sentido extender este razonamiento a lo social, ya que los resultados no pueden atribuirse a acciones sociales deliberadas. Cada individuo es propietario de recursos iniciales y de los frutos de sus acciones, de manera que las políticas redistributivas que transfieren recursos o ingresos entre los individuos violan el principio básico de la autopropiedad de los frutos del esfuerzo individual y la riqueza productiva de propiedad privada. Los libertarios están en desacuerdo con la intervención del gobierno en la economía con fines redistributivos porque consideran que deriva en control político o social y conduce a la servidumbre. Por ello, defienden

---

<sup>8</sup> Este índice fue propuesto por Amartya Sen y Mahbub ul Haq considerando la característica multidimensional del bienestar, y se ha complementado con otras formas de medición, por ejemplo, por equidad, desigualdad o potenciación de género.

<sup>9</sup> Entre los principales autores destacan Friedrich A. Hayek, Robert Nozick, D. Gauthier y A. Buchanan.

al mercado –como orden espontáneo- como la única esfera para el desarrollo de la justicia distributiva y no a alguna autoridad estatal, en consecuencia, esta visión de la equidad puede provocar grados significativos de desigualdad en las asignaciones de bienes y servicios, más aún porque llegan a rechazar cualquier intento de creación de instituciones que modifiquen las formas “naturales” de asignación y distribución de riqueza.

En esta línea, Nozick parte de la igualdad kantiana desde el punto de vista de que todos los individuos deben ser considerados como fines y no como medios. Asimismo, señala dos principios fundamentales para juzgar las acciones humanas: a) el ser dueño de sí mismo, y, b) los derechos naturales individuales, antes que los conceptos del bien social. La hipótesis dueño de sí mismo enuncia que cada individuo es el propietario moralmente legítimo de sí mismo, de su ingreso, su propiedad y posición social, y afirma que es moralmente válido que una persona utilice recursos del mundo exterior en su propio beneficio, siempre que no perjudique a otros. Asimismo, la idea de justicia se sustenta en las “transacciones voluntarias” que se realizan entre adultos. Este planteamiento conduce a la idea del Estado mínimo, es decir, un lugar donde cada quien persigue sus objetivos y nadie cuenta con el poder suficiente para interferir en los objetivos ajenos, en particular, se considera injusta la apropiación estatal por medio de los impuestos, de los frutos del trabajo y de la riqueza del individuo.

En este paradigma la justicia distributiva que emana del mercado se sustenta en la teoría de la titularidad, donde se plantea como condición que se cumplan tres principios: a) que la apropiación o adquisición inicial de riqueza sea justa, b) que lo adquirido legítimamente se pueda transferir con libertad, y c) que se puedan rectificar las injusticias en las transacciones cuando la titularidad provenga de un origen dudoso. La justicia distributiva radicará entonces en la conjunción entre racionalidad del mercado y Estado mínimo (Nozick, 1990).

Entre las críticas a Nozick se señala que, según él, la alternativa a la propiedad privada es la ausencia de propiedad, sin embargo, algunos autores sostienen que otra opción es la propiedad común de los recursos naturales. Por otra parte, la teoría de la titularidad en que se apoya parte del supuesto lockeano de que el individuo adquiere derechos de propiedad absolutos sobre cualquier parte del mundo, siempre y cuando no empeore la condición de terceros, lo cual es inverosímil.

En esta visión libertaria la justicia de la adquisición se refiere a la medida en que la apropiación de recursos naturales sin dueño no empeora la condición de nadie en comparación con la situación en que los recursos permanecen sin dueño. Según Roemer, ésta es una justificación para la desigualdad en el capitalismo, al sostener que la distribución de los recursos en este sistema económico no es injusta *a priori*, ya que la propiedad y la operación privadas de los activos productivos serían un arreglo superior a la situación de los recursos sin dueño. Así también, para aquellos que no posean dotaciones iniciales de capital como es frecuente en sociedades con elevada desigualdad, la libertad negativa se convierte en la libertad para perder, es decir, si no existen políticas compensatorias dirigidas a los individuos en la peor situación (como sucede con la pobreza extrema) para que participen en el sistema social, la libertad negativa se reduce a ser la condición para la autodeterminación de unos cuantos de sus integrantes pero no de la mayoría.

A su vez, el principio de rectificación exige reparaciones frente a posibles injusticias cometidas a través de previas adquisiciones y transferencias, sin embargo, se puede llegar al absurdo ya que

esto implicaría corregir todo el proceso histórico de acumulación originaria del capitalismo sustentado sobre la base de formas violentas de expropiación a los dueños originales, que se produjeron sin respetar sus derechos y sin compensarlos. Esto significa que para legitimar la propiedad actual y establecer una sociedad libertaria genuina se deberían ordenar modificaciones sucesivas que resarcieran a los afectados. En consecuencia, este supuesto justifica un Estado fuertemente intervencionista encargado de corregir, o bien, de redistribuir la riqueza social acumulada (Gargarella, 1999).

Otro tipo de críticas a Nozick se centra en su concepción del mercado ya que se reconoce, aún desde la economía neoclásica, su incapacidad para autorregularse en todos los casos (como cuando se generan externalidades negativas) lo que requiere de la intervención correctiva del Estado. Asimismo, se señala que aún sin fallas, el mercado puede ser un mecanismo eficiente pero no democrático, debido a que la distribución previa de la riqueza entre los grupos sociales condiciona su participación en las decisiones.

Hayek, por su parte, considera un gran error del utilitarismo la extrapolación del comportamiento individual a la conducta social y, por ello, inútil intentar definir las preferencias sociales de la economía en conjunto. Afirma que la mayor parte de las acciones individuales tienen resultados imprevistos y producen consecuencias inesperadas. Señala que no existe ningún comportamiento social o una relación congruente entre medios y fines en un orden espontáneo. Según él, no hay necesidad de justificar moralmente distribuciones específicas (de la riqueza o el ingreso) que no se han generado deliberadamente, ya que éstas son resultados de un juego que se realiza porque mejora las oportunidades de todos. En este sentido, la participación del Estado se justificaría sólo mediante el establecimiento de reglas de "conducta justa" o de "reglas de comportamiento abstractas" que permitieran a toda persona perseguir sus propios fines, ya que las demás políticas que tiendan a juzgar o cambiar los resultados finales al nivel social carecen de sentido. Más aún destaca como amenaza la existencia de un Estado más grande para la libertad individual y otros derechos políticos del individuo.

## **2.4 El socialismo o marxismo clásico y analítico** <sup>10</sup>

En el marxismo la justicia distributiva se concibe desde la igualdad que constituye la condición necesaria para llegar a una distribución que haga posible la libertad absoluta del ser humano. Las desigualdades sociales y en particular los medios de consumo se relacionan con la propiedad de los medios de producción. Esta es una característica de cada modo de producción desarrollado históricamente. La teoría marxista al partir del análisis de las clases sociales (no de los individuos como en los enfoques liberales) subraya la ventaja relativa de quienes tienen la propiedad de la riqueza productiva en la fijación de las reglas del juego respecto a la distribución del excedente económico y a la forma que asumen las instituciones básicas de la sociedad.

El marxismo clásico realiza su crítica al capitalismo y a sus desigualdades sociales inherentes a partir de la teoría de la explotación. Ésta última se sustenta en la teoría del valor-trabajo, que propone que los trabajadores son la única fuente de la creación de valor; por lo tanto, la explotación se relaciona con el hecho de que a los trabajadores se les retribuye en forma de

---

<sup>10</sup> En la escuela clásica se encuentran Carlos Marx, Federico Engels y Vladimir Lenin, y en las versiones neomarxistas Ronald Dworkin, John Roemer, Jürgen Habermas, Claus Offe, M. Morishima y Jon Elster.

salario sólo parte del valor que generó, mientras que el capitalista se apropia del valor excedente o plusvalía. Se produce entonces un intercambio desigual entre los trabajadores y los capitalistas. Mientras que el único activo de los trabajadores es su mano de obra, los capitalistas tienen una posición ventajosa gracias a su propiedad del capital productivo, lo que les permite organizar la producción en la empresa y decidir la distribución del excedente económico. Asimismo, en el marco de la democracia burguesa, la clase capitalista cuenta con el poder político dominante en la sociedad a fin de preservar, por medio del aparato estatal, condiciones favorables para la estabilidad y la reproducción del sistema capitalista.

La transición del capitalismo al socialismo estaría caracterizada por un movimiento revolucionario que conduciría a la dictadura del proletariado. En esta versión leninista del marxismo se plantea la abolición de la propiedad privada y su transferencia a un Estado transitorio, el cual primero centraliza los medios de producción y la riqueza, para después descentralizarla hacia los autoproductores en el comunismo. En esta etapa, el concepto de justicia distributiva parte de la igualdad derivada de la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, la supresión de la figura del capitalista y la conformación de la clase proletaria. El principio básico es el de “remunerar a cada cual según su contribución laboral”, entendida como el fruto íntegro del trabajo, con lo cual se aproxima al propósito de eliminar la explotación. Esta solución es subóptima ya que supone aún la división del trabajo, pero es superior al capitalismo en tanto se logra la igualdad proletaria.

El comunismo consiste en superar la escasez de los recursos con lo cual desaparece el conflicto y es posible prescindir del Estado. Mientras que en el socialismo todos los seres humanos son iguales en tanto proletarios, en el comunismo la riqueza colectiva excedentaria ofrecería las condiciones objetivas para la autorrealización del individuo. El principio es “*de cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad*”. Aunque cada quien puede aportar según diferentes habilidades y recibir de acuerdo con diferentes necesidades, Marx afirma que esta desigualdad no genera privilegios, ni se trata de exigir iguales idénticos, sino de liberar las potencialidades de todos integrantes de la sociedad (Marx y Engels, 1985).

Entre las críticas al marxismo clásico destacan los siguientes argumentos. El origen de la propiedad privada puede ser ilegítimo, pero también existen otras fuentes legítimas que a su vez justifican las transacciones en el mercado y conducen a formas de desigualdad social. La propuesta de socialización de los medios de producción implica un subsidio a quienes optaron por el ocio aún teniendo capital y la negación del esfuerzo individual acumulado. Así también, existen problemas de agregación cuando hay diferentes tipos de mano de obra calificada y no calificada o inconsistencias en el tratamiento del trabajo del pasado, así como la negación de otros factores de la producción (como el papel del empresario y el trabajo doméstico) en la generación de valor.

En el caso del socialismo real existente, se mostró que se abolió la propiedad privada y que el gobierno (no el pueblo) se apropió de los medios de producción pero también de las demás esferas sociales; la dictadura del proletariado se materializó en el control de la élite de un partido; y, la distribución de la riqueza se produjo en función de la disciplina política, más que por la contribución del trabajo. Este fracaso provocó una crítica “desde el interior” del marxismo que intenta elaborar un marco alternativo que todavía subraya las desigualdades fundamentales del capitalismo moderno, pero que abandona la teoría de la explotación (y la teoría del valor-trabajo)

como su fundamento central, sobre todo porque ésta se circunscribe sólo a las relaciones salariales, por lo tanto deja fuera a los grupos que están fuera del mercado de trabajo aunque sean explotados (mujeres, niños en situación de calle, minorías discriminadas, entre otros) o contribuyan indirectamente a la generación de riqueza. Una propuesta consiste en ubicar el concepto de explotación en el ámbito de la justicia distributiva, ya que surge desde la posesión o no del conjunto de los medios de producción y no exclusivamente en relación con el salario (Roemer, 1989).

El supuesto de la abundancia en el comunismo es ilusorio frente a la realidad de la escasez de recursos por lo que no es posible cumplir con la finalidad de dar a cada quien según sus necesidades. En las versiones neomarxistas se redefine el concepto de los recursos productivos, que pueden ser externos al individuo (capital, tierra, inmuebles o activos financieros) o internos (talento, habilidades, actitud hacia el riesgo, ambición, etc.). No obstante, este nuevo concepto obliga a replantear supuestos marxistas básicos, como el que las relaciones de propiedad son un factor central para determinar las pautas distributivas y las desigualdades sociales, porque se tendría que aclarar cómo modificar los derechos de propiedad de recursos internos (que son inherentemente privados y no transferibles), para lograr una distribución más igualitaria de los recursos de la sociedad, así como establecer los criterios para su remuneración como factor de la producción. En esta línea, también habría que reconsiderar el concepto de clase social que en el marxismo clásico se define en función de la propiedad o no del capital, para incluir formas de posesión colectiva de atributos (como la etnia, el talento y los antecedentes familiares) que afectarán su capacidad para crear riqueza y generar ingreso (Gargarella, 1999).

Por otra parte, desde el marxismo analítico, una propuesta alternativa de justicia distributiva se expresa en la idea modernizada de la socialización ex-ante y periódica de los medios de producción mediante la cual se distribuya el capital de las empresas entre sus trabajadores. Ello haría posible que, aún bajo las condiciones de una economía de mercado, se reduzca la explotación y la alineación del trabajo, ya que el individuo contaría con información suficiente para tomar decisiones ocio-trabajo de manera racional. Esta propuesta, sin embargo, se enfrenta algunos problemas. Primero, a la inviabilidad político institucional ya que no existe un diseño para la instrumentación de acciones tan radicales de redistribución de la riqueza. Segundo, la opción de reasignaciones periódicas de los medios de producción, una vez que se llegue a cierto grado de concentración, afectaría la certidumbre en el funcionamiento de los mercados en el mediano y largo plazos, desincentivaría a los individuos que optarían por el ocio, esperando la nueva etapa de redistribución de riqueza. Y, tercero, esta vía subordinaría la voluntad del individuo, su capacidad de elección y, en consecuencia, su autodeterminación.

## **2.5 El comunitarismo <sup>11</sup>**

Esta doctrina, que se asocia con la obra de Aristóteles, Rousseau y Marx, plantea que cualquier criterio de justicia distributiva se sustenta en una concepción particular del hombre y de su relación con la sociedad, en una definición del bien y en una consideración sobre la estructura de la sociedad para la que se busca un principio de distribución. El comunitarismo y el colectivismo definen al individuo como un ser gregario, que requiere de la comunidad para lograr la autorrealización y el autoconocimiento. El bien es un parámetro que dicta la comunidad y las

---

<sup>11</sup> Los principales autores son Charles Taylor, Michael Sandel y Michael Walzer.

preferencias individuales son valiosas en tanto contribuyen a conseguir ese bien común, asimismo, éste no es un concepto homogéneo debido a que cada comunidad es diferente. En este contexto el papel del Estado consiste en encauzar las preferencias individuales hacia el bien que establece la comunidad, de manera que se transforma en un Estado perfeccionista.

En esta perspectiva, la justicia distributiva se desarrolla bajo dos principios que deben guardar equilibrio. Primero, la búsqueda de la igualdad ya que se trata de elevar los niveles de vida de los integrantes de la comunidad, hasta alcanzar niveles más o menos equitativos. Segundo, establecer la remuneración a partir de la contribución individual o mitigada, entendida bajo la premisa de “a cada cual lo que beneficie a la comunidad, a cada cual según su contribución a la comunidad”, es decir, si la contribución de un individuo al bien común es mayor que la de los demás, se hace acreedor a una mayor parte de los recursos colectivos, dado que se le debería más de lo que él le debe a la comunidad.

En el planteamiento de Walzer existen diferentes esferas de bienes sociales como la salud, la educación, el poder político, la riqueza, la belleza, el honor, etc., y cada una tiene su propio criterio de distribución, de manera que la justicia social debe aplicar criterios de igualdad al interior de cada una de ellas y no deben controlar o interferir unas sobre otras. Esto implica un Estado interventor que formule políticas dirigidas a lograr el equilibrio entre dichas esferas y ofrezca oportunidades a los individuos.

Entre las críticas a esta posición se señala que en la medida que el bien común se define a partir de la imposición de los intereses de una mayoría intransigente, se pierde el respeto a las minorías y al individuo. Otro problema es que confunde la legitimidad que se origina en la participación cívica con la voluntad general. Respecto al Estado perfeccionista se cuestiona el espacio limitado que se le deja a la sociedad civil. Así también, se cuestiona la idea de autorrealización y autoconocimiento como un ejercicio individual, ya que estos ideales se ubican en el ámbito social. Bajo estos supuestos el ser humano no sería responsable final de la definición de su bienestar porque este sería una responsabilidad de la sociedad (Gargarella, 1999).

## **2.6 Hacia un balance**

El liberalismo en sus versiones utilitarista, igualitaria y radical otorga mayor peso al individuo que a la sociedad, mientras que en el marxismo y el comunitarismo se enfatiza la naturaleza orgánica del individuo. A su vez, el marxismo, el liberalismo radical y el igualitarista se orientan hacia la autodeterminación, en tanto que el utilitarismo y el comunitarismo dejan la determinación en las decisiones de la mayoría.

El concepto de equidad, y en consecuencia el de justicia distributiva, se interpreta de manera diferente en cada doctrina filosófica. En la versión utilitarista se trata de maximizar la utilidad total de todos los miembros de la sociedad, lo que permite la existencia de diferencias entre los miembros mejor situados y los peor situados en la sociedad. En la concepción rawlsiana se proponen asignaciones igualitarias pero que maximicen la utilidad de la persona peor situada. En el liberalismo radical la asignación de los recursos queda en manos de las fuerzas del mercado lo que provoca grados significativos de desigualdad. En el marxismo y el comunitarismo se enfatiza la idea del igualitarismo aunque acotado a la propiedad social de los medios de producción y a la contribución del individuo a la comunidad, respectivamente.

Las diferentes doctrinas presentan algunos factores comunes. Todas suponen la igualdad de los individuos o de sus intereses en mayor o menor escala. Aceptan el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual, aunque también apuntan la necesidad de modificar las dotaciones iniciales de las personas para lograr una mejor posición al ingresar y participar en la sociedad. Todas las escuelas coinciden en que el problema de la pobreza absoluta y la carencia total de ingresos se debe atender mediante las políticas públicas, aunque no hay consenso acerca de porqué y cómo se deben corregir las desigualdades del ingreso y la riqueza.

Entre las diferentes doctrinas se destaca la teoría de la justicia de Rawls por su importancia para el diseño de la política social, especialmente de los programas de combate a la pobreza extrema. Aunque se sustenta en la elección racional, tiende a asignar gran importancia a las circunstancias "externas" (al individuo), como la familia, los antecedentes sociales, la riqueza heredada y el talento, en la conformación de la fortuna de los individuos. Dado que los determinantes principales del bienestar individual y la justicia distributiva podrían encontrarse fuera del control y la responsabilidad del individuo, son "arbitrarios desde un punto de vista moral", por lo tanto la desigualdad se convierte en una cuestión ética. Entonces se requiere un concepto de la justicia a fin de crear instituciones sociales que aseguren la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza dentro de la sociedad (Solimano, 2000).

Por otra parte, Sen enfatiza el criterio de igualdad de capacidades de los individuos para alcanzar ciertas funciones, logros y objetivos considerados valiosos. Bajo este enfoque, una persona tiene derecho al acceso formal (legal) y efectivo a la salud, educación, vivienda y oportunidades de empleo sin discriminación, pero también es responsable de transformar tales derechos en mejoría en sus condiciones de vida. Otro aspecto es que cada individuo cuenta con una diferente dotación de capital inicial, gustos y ambición, de manera que un problema de política distributiva es establecer criterios para compensar a los individuos por esas desigualdades de origen. Estas ideas fortalecen el enfoque de derechos humanos en el diseño de la política social.

La superación de la desigualdad y la pobreza entonces, dependen de los principios de la justicia distributiva que adopte cada sociedad para evaluar la injusticia en una situación dada. Por ejemplo, desde la noción de la justicia como imparcialidad nos alejamos de posiciones individualistas y pasamos a una situación más ventajosa donde se realizan tareas comunes con un sentido ético. Esta transición implica definir algunos principios de aceptación universal –como los derechos a la vida, la libertad o la desigualdad- que normen la idea de justicia distributiva y permitan su aplicación instrumental. Tomar decisiones sobre ellos dependerá del consenso social<sup>12</sup> al que accedan razonablemente los ciudadanos, pero la definición de una canasta de bienes que satisfagan dichos principios requiere, entre otros aspectos, de un acuerdo sobre el sistema impositivo para cumplir con tales fines en situaciones concretas. Las sociedades que deciden bajo normas éticas y de manera democrática pueden aspirar a ser más justas y, cuando se presentan disensos normales derivados de las diferencias, se pueden dirimir mediante procedimientos también justos.

Los principios de la justicia distributiva son reglas abstractas empleadas como directrices para la distribución, reparto o asignación de los recursos. Estos principios se pueden clasificar, entre

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que el consenso social es preferible y necesario para lograr acuerdos justos pero no es garantía de ello, ya que depende del grado de cohesión social, los valores éticos y la visión de mundo dominantes en cada sociedad.

otras formas, como micro-principios y macro-principios, los cuales mediante diferentes combinaciones permiten definir dos grupos básicos de principios: los meritocráticos y los igualitarios, según el esquema siguiente.

a) Micro-principios de justicia. Se definen como patrones utilizados como directriz para valorar la asignación de ingresos a los individuos y pueden ser de:

- i) Contribución o proporcionalidad: las personas deberían ser recompensadas considerando lo que han aportado. Puede haber recompensas en función del logro (educación y responsabilidad) o del esfuerzo (trabajo),
- ii) Necesidad: cuando algún grupo social tiene necesidad legítima de un bien o servicio y no es satisfecha, entonces está siendo tratado injustamente y, por ello se aplican políticas redistributivas,
- iii) Igualdad: todos los individuos merecen el mismo bien sin importar sus contribuciones o necesidades, de lo contrario se cometería una injusticia.

b) Macro-principios de justicia. Constituyen directrices para valorar la distribución de recursos como un todo integrado y pueden ser de:

- i) Desigualdad: según el cual la distribución de recompensas deberían ser esencialmente desiguales, e,
- ii) Igualdad: que supone que las recompensas deberían distribuirse por igual, y que los mecanismos redistributivos deberían corregir los resultados desiguales.

Principios distributivos meritocráticos. Estos incluyen a los micro-principios de contribución (logro y esfuerzo) que producen desigualdad debido a que la dotación inicial de recursos de los individuos y los mismos resultados son diferentes.

Principios distributivos igualitarios. Los cuales se integran por los micro-principios de necesidad e igualdad (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Principios de justicia distributiva**

		Macro-principios	
		Desigualdad	Igualdad
Micro-principios	Logro	<i>Principios Meritocráticos</i>	
	Esfuerzo		
	Necesidad	<i>Principios Igualitarios</i>	
	Igualdad		

Fuente: Gijsberts y Ganzeboom, 2001

La clasificación de los principios de la justicia distributiva permite analizar a las sociedades mediante la opinión de sus ciudadanos respecto a los mismos o por la aplicación formal y real desde la esfera estatal y en relación con el mercado.

En la mayoría de los países capitalistas occidentales predomina entre las clases dominantes y los gobiernos una ideología distributiva sustentada en la meritocracia, entendida como la igualdad de oportunidades, es decir, que las recompensas se distribuyan en función del logro y el esfuerzo en un espacio de libertad. No obstante, los ciudadanos en situaciones concretas se inclinan por principios igualitarios sobre la base de las necesidades sociales porque esperan mejorar su situación <sup>13</sup>.

En este sentido, el Estado debe cumplir con un papel redistributivo para corregir resultados injustos a través de la política social para mantener el equilibrio relativo entre libertad e igualdad, es decir, bajo el dilema central de reducir las desigualdades sociales sin violar las libertades económicas básicas <sup>14</sup>. Asimismo, avanzan posiciones que reivindican la noción de derechos humanos y la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas sobre otros criterios discrecionales y mercantiles, por lo que es necesario exponer algunas de sus ideas principales.

### **3. Los derechos humanos**

Las necesidades humanas sustentan la definición del concepto de ciudadanía como criterio de asignación de bienestar, la cual de acuerdo con Marshall, es un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad en virtud de que disfrutan de derechos civiles, políticos y sociales, pero también obligaciones. Los derechos civiles constituyen garantías a la libertad y la autonomía individual frente a los demás y al poder del Estado; en general son derechos de libertad individual (libertad personal, credo religioso, tránsito, propiedad, de palabra, pensamiento y expresión), de seguridad personal y jurídica e igualdad ante la ley. Los derechos políticos incluyen el derecho a participar en el ejercicio del poder político, de elegir o ser elegido como representante con autoridad política y garantizan la participación en las decisiones públicas. Los derechos sociales, a su vez, se refieren al bienestar económico y la seguridad, al derecho a tomar parte del conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, según los estándares prevalecientes en la sociedad (Gordon, 2003).

Estos derechos, sin embargo, tienen diferencias. Los derechos civiles y políticos provienen de una matriz democrático liberal y, en general, tienen un carácter universal y formal. Los derechos sociales surgen de una preocupación por el bienestar material que depende principalmente de la inserción de los individuos en el mercado y del papel redistribuidor del Estado; se conciben como expectativas o aspiraciones a prestaciones públicas concretas, particulares y selectivas; y requieren formas de organización, instrumentación y recursos para su cumplimiento. Asimismo,

---

<sup>13</sup> El estudio comparativo entre sociedades socialistas y capitalistas ofrece conclusiones comunes interesantes: a) cuanto más alta es la posición socioeconómica (por ingresos, estatus ocupacional o clase social subjetiva), mayor es el apoyo dado a los principios meritocráticos frente a los igualitarios; b) las personas de mayor edad y los hombres defienden los valores meritocráticos antes que los igualitarios más que los jóvenes y las mujeres; y, c) quienes alcanzan mayores niveles educativos son más progresistas que aquellos con menor formación, Gijsberts y Ganzeboom, 2001.

<sup>14</sup> En las sociedades post-comunistas opera el dilema opuesto: fomentar el capitalismo incrementando las libertades económicas básicas sin un aumento intolerable de las desigualdades sociales. Estas diferencias se observan entre los países capitalistas de la Europa Central y los exsocialistas de la Europa Oriental donde se han producido cambios en la preferencia de los ciudadanos por los principios de la justicia distributiva, Ibid.

aún definidas las necesidades sociales mínimas, su satisfacción está condicionada por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, por la estructura, capacidad y decisiones de la administración pública (asociadas al costo fiscal y el clientelismo), y por la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de conflictos.

En otra concepción asumida por organismos internacionales entre los cuales destaca la ONU <sup>15</sup>, se adopta un conjunto de derechos humanos que tienen como principios la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia, asimismo se reconoce por consenso internacional el derecho al desarrollo y su interrelación con la democracia. En esta lógica las necesidades se traducen en una amplia gama de derechos que definen los parámetros de una existencia humana con una calidad de vida digna, con cohesión y solidaridad social. Esta idea se acerca al concepto cada vez más universal de desarrollo humano (Cuadro 3).

La ONU y otros organismos afines asumen que el objetivo principal del proceso de desarrollo es la búsqueda de sociedades más equitativas y democráticas, por lo que es prioritaria la vigencia de los derechos, tanto los de primera generación o civiles y políticos, como los de segunda generación o económicos, sociales y culturales, mismos que tienen como soporte valores fundamentales como la libertad, la igualdad, la solidaridad y la no discriminación; asimismo, en la Declaración del Milenio se agregan la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común.

En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), constituyen derechos aceptados por la mayoría de los gobiernos del mundo con legitimidad en el sistema internacional y en sus respectivas Constituciones <sup>16</sup>. En América Latina y el Caribe, en el Protocolo de San Salvador (1998), se agregaron: el derecho a un ambiente sano, los derechos de la niñez, los derechos de protección a los ancianos y a los minusválidos. En general, se acepta que de no realizarse avances en los DESC, los derechos civiles y políticos perderán sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. En otras palabras, la democracia carece de sentido cuando no hay mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos.

El camino hacia la equidad atraviesa por el establecimiento de ciertos mínimos factibles para la realización de los DESC, y requieren de la combinación de voluntades para construir una política de desarrollo basada en derechos sobre la base de un sistema económico, social y político que ofrezca gobernabilidad. No obstante, en las diferentes definiciones de derechos subsiste el problema de establecer los mínimos necesarios a satisfacer por los miembros de una sociedad, así como los mecanismos y la parte que le corresponde a las esferas responsables de otorgarlos, es decir, el Estado, el mercado y las organizaciones civiles. Este dilema se resuelve en el contrato social que caracteriza a cada sociedad, sin embargo, los Estados nacionales están comprometidos a cumplir con lo establecido en los pactos internacionales y en su marco constitucional, así como a informar sobre sus avances o retrocesos.

---

<sup>15</sup> La ONU establece los derechos humanos desde su Declaración inicial y principalmente en cuatro tratados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (1979), y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

<sup>16</sup> Los países que firmaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son 133. México lo ratificó en el año de 1981.

**Cuadro 3. Derechos a la calidad de vida reconocidos en los instrumentos jurídicos de la ONU**

Naturaleza del derecho	Instrumento y referencia
Dignidad	Preámbulo DUDH
Alimentación suficiente	PIDESC, 11-1,2
Ausencia de temor	PIDESC, Preámbulo DUDH
Calidad del trabajo	PIDESC, 7
Derecho al trabajo	PIDESC, 6-1
Enseñanza	PIDESC, 13-1
Enseñanza primaria obligatoria y gratuita	PIDESC, 13- 2a; CDN, 28-a
Permiso por maternidad	PIDESC, 10
Pleno empleo productivo	PIDESC, 6-2
Posibilidad de enseñanza secundaria para todos	PIDESC, 13-2b
Salud	PIDESC, 12-1
Seguridad Social	PIDESC, 9
Vivienda digna	PIDESC, 11-1
Derecho a la vida	PIDCP, 6-1
Derechos políticos	PIDCP, <i>passim</i>
Protección a la familia	PIDCP, 23-1
Seguridad personal	PIDCP, 9-1
Acceso a los servicios de planificación familiar	CEDEM, 14-b; 16-e
Cuidados pre y postnatales	CEDEM, 12-1; CDN, 24-d
Igualdad de sexos	CEDEM, Preámbulo DUDH
Nutrición materna	CEDEM, 12-2
Participación	CEDEM, 7, 14-2 a
Acceso a los servicios médicos de base	CDN, 24-2b
Educación sanitaria preventiva	CDN, 24-e

Fuente: Elaborado con base en: ONU, 1997; ONU, 2001; UNESCO, 2002.

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

PIDESC: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

CEDEM: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

Los derechos humanos son violados cuando no se cumple con la protección de los habitantes, por acción u omisión, y es el Estado el responsable de garantizarlos. El incumplimiento de los derechos a la alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, trabajo, etc. significa perder el derecho a la vida porque la consecuencia es hambre, desnutrición, morbilidad, mortalidad, pobreza, exclusión social y violencia, lo que en términos económicos también representa un enorme costo y, más aún, reduce la competitividad de los países en los mercados internacionales.

En este sentido, la pobreza es un fenómeno que se debe enfrentar considerando integralmente las necesidades y los derechos humanos en un contexto de obligatoriedad nacional e internacional, tomando como referencia las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales más importantes que garanticen la calidad de vida.

Los Estados entonces deberán cumplir sus obligaciones a través de políticas públicas con una instrumentación sistemática sujeta a transparencia y evaluación permanente por organismos internacionales que podrían determinar, por ejemplo, si los gobiernos hacen una distribución eficaz y equitativa de sus recursos; si el acceso a sus servicios es el mismo para todos los ciudadanos; o bien, si han sido prioritarias las medidas necesarias para satisfacer los derechos humanos. No obstante, si bien pudieran haber presiones internacionales y diplomáticas o aún sanciones económicas a algunos países (lo que implica diversos riesgos) que no satisfacen las necesidades sociales o no cumplen cabalmente con los derechos humanos (atacar la pobreza y la desigualdad), resulta fundamental la presión nacional ejercida por distintos actores sociales.

En sistemas democráticos los derechos son cartas de triunfo de los ciudadanos, los cuales cuentan con mecanismos para ejercer presión y lograr que los responsables de las instituciones cumplan con sus obligaciones, por ejemplo, los poderes legislativo y judicial, las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, sindicatos, grupos ciudadanos, medios de comunicación, etc.), los partidos políticos y las organizaciones filantrópicas que coincidan con los objetivos comunes del desarrollo<sup>17</sup>.

En América Latina, en la construcción de sociedades más equitativas como eje articulador del desarrollo, la Cepal apunta la necesidad de priorizar la vigencia de los derechos civiles y políticos -como garantías a la libertad individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas- así como la de los DESC que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Los dos grupos de derechos se expresan en el concepto de ciudadanía, entendida como titular de esos derechos y su correlativa exigibilidad, en condiciones de participación y responsabilidad de los individuos (Cepal, 2000-b).

Este enfoque de derechos concibe en forma sistémica las distintas facetas del quehacer humano conformando un todo indivisible de dimensiones socioasistenciales, económicas, políticas, culturales y cívicas. El efecto en el diseño de las políticas sociales es que se exige reemplazar las tradicionales orientaciones de las políticas públicas, históricamente concentradas en la prestación de servicios sociales básicos, a favor de aproximaciones más integrales con contenidos éticos (Artigas, 2003). En esta lógica, se confirma una de las estrategias sugeridas para la región “...el

---

<sup>17</sup> Retomando a Elster: “ninguna sociedad puede aceptar que existan en su seno personas que aún tengan necesidades básicas: éste es un asunto de moralidad social”, citado en Dieterlen, 2001, p.20.

*quiebre de los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de discriminación de género y étnicas” (Cepal, 1997).*

Entre los requisitos que sugiere esta institución para lograr el desarrollo y atender los derechos destaca la necesidad de un nuevo pacto fiscal que considere: a) una mayor eficiencia y eficacia del gasto, b) elevar la productividad del gasto público, c) efectuar el seguimiento de los ingresos y gastos para lograr la transparencia y combatir la corrupción, d) establecer el compromiso de promover la equidad a través de objetivos como favorecer la igualdad de oportunidades en la educación, la salud, el empleo y la protección a los sectores vulnerables, y, e) mantener el compromiso de los países con los valores de la democracia política y su fortalecimiento, lo que determina no solamente que el pacto fiscal esté sujeto a la “institucionalidad democrática”, sino que sea un instrumento esencial para la consolidación de la misma.

Una vía para lograr el desarrollo es destinar una parte sustancial de los recursos adicionales que genera el crecimiento a la plena vigencia de los DESC, así como a la administración más eficiente de las instituciones que ofrecen los servicios en beneficio de los grupos más afectados. No obstante, existen diferentes criterios respecto al destino del gasto público, por ejemplo, al aplicarlo en gasto social (generalmente con estrategias asistencialistas) o en inversión productiva para crear empleos y superar de manera estructural la pobreza. Por ello, lo importante no es necesariamente gastar más en lo social, sino gastar mejor y, cuando se requieran más recursos para lo social, hay que reestructurar el gasto público afectando partidas como el gasto militar o el financiamiento de empresas públicas y privadas ineficientes, a las cuales se agregan compromisos presupuestales que socialmente son injustificables y de alto costo para los ciudadanos (Cepal, 1997).

En resumen, el problema fundamental de la justicia distributiva consiste en lograr un contrato social justo tal que permita compatibilizar una economía de mercado con condiciones de equidad aceptables en la distribución del ingreso y la riqueza. Al respecto, los postulados relacionados con el objetivo de superar la desigualdad social se sustentan, por un lado, en la definición y aceptación de las necesidades sociales que permiten establecer criterios y parámetros para el logro de la igualdad básica. Por otra parte, entre las múltiples dimensiones de acción destaca la formulación de un marco jurídico que establezca derechos humanos universales y constitucionales que obliguen y regulen la acción del Estado, la aplicación de formas de redistribución de la riqueza, el diseño e instrumentación de políticas sociales orientadas a la inclusión social, a garantizar el acceso a bienes y servicios básicos y la adquisición de capacidades, así como la conformación de nuevos espacios para la participación de la ciudadanía.

## II. LA ESTRUCTURA SOCIAL Y EL ESTADO

La estructura social constituye un sistema total complejo con instituciones, categorías de desigualdad y actores sociales que interactúan y se expresan, principalmente a través de tres esferas: el Estado, el mercado y la sociedad. Entre éstas últimas se enfatiza aquí el papel del Estado por su importancia como agente encargado de asignar y redistribuir la riqueza en función de una serie de criterios como los derivados de las teorías de la justicia distributiva, los razonamientos básicamente económicos o los argumentos relacionados con los derechos de ciudadanía.

### 1. La estructura social

La noción de estructura social se define sobre todo en dos opciones tradicionales. En la primera, en sentido estricto, en las escuelas marxista y weberiana designa la estructura de clases, mientras que en el funcionalismo se refiere a la estratificación social en un momento histórico determinado; en ambas corrientes de pensamiento es posible incluir otras categorías como etnia, género, prestigio, edad, etc. Los riesgos de esta definición consisten en no considerar desigualdades que no tengan que ver con la clase, el estrato o el prestigio, o bien, prescindir de contextos institucionales (como el Estado, la familia o las asociaciones) que pueden ser importantes en el momento de entender esas desigualdades y de explicar la política social.

En un sentido amplio, desde la sociología clásica y el estructural-funcionalismo, la estructura social se define como la organización social en general del conjunto de instituciones sociales (Estado, familia, escuela, religión, trabajo e instituciones económicas, estratificación, etc.). En esta opción existen los inconvenientes de tomar como factor explicativo prácticamente toda la sociedad, intentando encontrar lo específico, único y definitivo de la política social, y relegar a un segundo plano fenómenos como la constitución de las desigualdades o la acción colectiva.

Considerando las limitaciones y riesgos de ambas posiciones algunos autores prefieren adoptar un concepto mixto y definir a la estructura social como:

*“...el conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados” (Adelantado, et al., 1998)*

La estructura social se entendería entonces como un sistema de posiciones jerarquizado, establecido no sólo en función de la división en clases desde la esfera productiva, sino de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos. Es un sistema de posiciones derivado del contexto institucional, preexistente a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a un proceso de reestructuración permanente con base en la acción colectiva.

La estructura social cuenta con tres dimensiones: las esferas institucionales, los ejes de desigualdad y los actores colectivos, cuyas características generales son las siguientes.

- A. Las esferas institucionales. Constituyen el marco que confiere estabilidad a la estructura social y que pueden proveer de bienestar social a la población, y son tres: a) la estatal, b) la mercantil, c) la social integrada por las subesferas doméstico-familiar, asociativa y comunitaria. Estas esferas se han denominado genéricamente: Estado, mercado y sociedad. Su separación es para fines analíticos y constituyen ámbitos de desarrollo de la acción social, están cruzadas transversalmente por individuos y grupos, así como por las diversas formas de desigualdad. Desde los objetivos del análisis de la política social, es importante asumir que cualquiera de esas tres esferas, sola o de manera combinada, puede proveer de bienestar social a la población y hacerlo simultáneamente, aunque también pueden ser fuentes de desigualdad.
- B. Los ejes de desigualdad son los espacios de categorización de los individuos considerando los diferentes atributos que poseen. Las desigualdades son: a) de clase y estrato social, b) el género, la etnia, la edad y el territorio; c) la condición de sujeto de derechos (ciudadanía); d) la posición respecto la estructura administrativa del Estado (clientes-servidores o empleados-beneficiarios de servicios sociales); y, e) las capacidades asociativas (Esping-Andersen, 1993).
- C. Los actores colectivos, a su vez, son “manifestaciones” de la estructura social en el terreno de la acción con individuos que se asocian (partidos, sindicatos, asociaciones gremiales o patronales, etc.) con base en intereses y valores similares condicionados por dicha estructura social pero que también la crean y la reconfiguran.

En este esquema general es posible ubicar algunos aspectos, en particular, el papel que como institución social asume el Estado, en sus diferentes modalidades en el tiempo, con énfasis en las formas que adoptan sus correspondientes políticas y los recursos presupuestales asignados frente a los cuales reaccionan las esferas de la sociedad y el mercado. Asimismo, es posible analizar la desigualdad social, destacando las características de la población en las variables de empleo, ingreso y nivel de bienestar para avanzar en la evaluación del Estado, desde la lógica de su objetivo de la búsqueda del bien común.

## **2. Estado, mercado y sociedad**

El análisis del Estado, la sociedad y el mercado parte de la dicotomía <sup>18</sup> entre lo público y lo privado, misma que se aplica inicialmente en los ámbitos filosófico y jurídico, entendiendo lo público como lo que corresponde a la colectividad, al grupo o al bien común (derecho público); mientras que lo privado atañe a los individuos y a la utilidad particular (derecho privado).

En el ámbito social, lo público y lo privado se duplica en dos tipos de sociedades: de iguales y de desiguales. En el primer caso, se encuentran como ejemplos la sociedad natural descrita por los iusnaturalistas o la sociedad de mercado idealizada por los economistas clásicos; en el segundo caso, se encuentra el Estado caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y

---

<sup>18</sup> Una dicotomía constituye un modelo simplificado que establece la división del universo (incluyendo todos los entes que lo componen) en dos esferas exhaustivas, contradictorias y recíprocamente excluyentes. Los modelos son instrumentos analíticos sintéticos que facilitan el análisis de la realidad compleja.

gobernados. En la economía política, esta dicotomía aparece bajo las formas de sociedad política (o de desiguales) y la sociedad económica (o de iguales). Esta última, implica relaciones entre entes iguales por su situación de igualdad formal en el mercado, pero de desigualdad derivada de su posición en la división del trabajo, así como de diferencias de intereses entre el ciudadano que defiende lo público y el burgués que atiende lo privado.

Lo público y lo privado también se distingue en las fuentes del derecho como ley y contrato, donde la primera se define como la expresión más alta del poder soberano o la forma bajo la cual se regulan las relaciones entre los súbditos, entre éstos y el Estado; mientras que el segundo constituye la forma típica bajo la cual los individuos regulan sus relaciones, destacando las patrimoniales. En ocasiones se producen violaciones al derecho público a través de formas que otorgan primacía al contrato sobre la ley (expresadas en compromisos y negociaciones, como por ejemplo, el corporativismo).

Las esferas del Estado, la sociedad y el mercado desde el punto de vista axiológico se ubican en dos procesos: la primacía de lo público sobre lo privado y de lo privado sobre lo público. En el principio aristotélico, el todo es primero que las partes, es decir, que la totalidad tiene fines que no pueden reducirse a la suma de los fines individuales y que el bien de la totalidad una vez alcanzado se transforma en el bien de sus partes. Esta idea significa que el bien privado está subordinado al bien común o público, y la búsqueda de éste último caracteriza al “buen gobierno” o a la forma “correcta de gobierno”. El objetivo del buen gobierno será entonces lograr el equilibrio entre el bien común de la sociedad y el bien particular de los individuos.

La primacía de lo público sobre lo privado significa la intervención del Estado en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestatales, así como la subordinación de la sociedad civil respecto al Estado. En el otro extremo, la primacía de lo privado sobre lo público representa la reivindicación de los intereses privados mediante la formación organizada de los grandes grupos que utilizan los aparatos de gobierno para alcanzar sus objetivos, por ejemplo, con la moderna mercantilización de derechos sociales, la tecnocratización de la gestión pública o la privatización del patrimonio público (Bobbio, 2001).

La desigualdad social sustenta los objetivos de la justicia distributiva, pero éstos se ubican en medio de un dilema aparentemente irresoluble que se profundiza actualmente. Por un lado, existe el mercado como institución con una cuasi autonomía respecto de la política, la religión, la moral o de otras instancias no económicas, que exige la no intervención del Estado, pero que produce crecientemente desigualdad, desempleo, pobreza, inseguridad y alienación. Por otra parte, existe la igualdad como un valor que se asume como derecho entre casi todos los actores sociales, que se consolida como una gran fuerza histórica y que postula que el Estado debe asumir la carga de eliminar todos los obstáculos que impiden a los ciudadanos con menos recursos gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos. Entre los extremos que van desde la libertad y no intervención del Estado en la economía, hasta la estatización de la sociedad, existe una amplia gama de posiciones respecto a la pertinencia y alcances de la justicia distributiva.

En este contexto, las relaciones entre Estado, sociedad y mercado se han enfrentado históricamente a varios cambios tanto al interior de cada esfera como entre cada una de ellas. A partir de la segunda mitad del Siglo XX, el capitalismo se ha transformado en sus bases económicas, sociales, políticas y tecnológicas a gran velocidad, de manera que el mercado se

enfrenta a procesos de apertura comercial, mayor competitividad y al avance de la globalización. La forma y las funciones del Estado, sobre todo en el occidente, han sufrido mutaciones al pasar de un Estado del bienestar hacia otro de corte neoliberal con sus respectivas variantes. La sociedad pasó de formas de organización pasivas y corporativas a otras más activas e independientes con mayor participación social. Si bien la hegemonía se ha movido desde el Estado hacia el mercado, también emerge una sociedad civil más dinámica que busca nuevas formas de organización, participación y gestión para recuperar el espacio de lo público, así también se reconoce en muchos sectores hegemónicos la necesidad de construir nuevas formas de participación y regulación del Estado para reducir los riesgos sistémicos.

En el seno del contrato social han predominado las relaciones de subordinación donde el Estado absorbe o controla los espacios correspondientes a la sociedad civil, o bien, donde lo privado ha sido avasallado por lo público. Los aparatos gubernamentales y el mercado luchan por el espacio público, sin embargo, en la actual fase de capitalismo globalizado postindustrial o de la información, la sociedad civil también intenta participar como un elemento de equilibrio que limite el poder de los otros dos defendiendo los derechos individuales como la justicia, la libertad y la igualdad, y recuperando valores fundamentales como la solidaridad, la tolerancia, la dignidad y la razón. La emancipación de la sociedad civil ante el Estado implica también la reapropiación de lo público mediante distintas formas de presión, control o supervisión de las acciones gubernamentales. El ciudadano cede el poder al Estado para lograr sus intereses, pero defiende lo privado en el espacio público y, cuando esto no sucede, el vacío de participación social se traduce en formas de control vertical como el asistencialismo, el autoritarismo o el corporativismo. En esta lógica se ubican los programas sociales que son diseñados y operados de manera vertical y donde el ciudadano-beneficiario acepta pasivamente las acciones gubernamentales. En otra línea de pensamiento, el concepto de Estado también se reinterpreta como la suma de voluntades para defender el bien común en un marco democrático, es decir, mediante la acción conjunta entre el aparato de gobierno, la sociedad civil y aún los empresarios que asumen principios básicos de convivencia (Habermas, 1999-a).

Bajo estas ideas, lo público y lo privado adquieren relevancia principalmente desde la responsabilidad que asumen las esferas estatal, social y mercantil en la búsqueda de la igualdad y la satisfacción de las necesidades humanas, considerando que están sujetas a nuevas tensiones que son el germen de una futura realidad incierta. Frente a ello, es importante la revisión de los paradigmas teóricos, conceptos e indicadores de las ciencias sociales para aprehender los fenómenos emergentes e intentar diversas formas de aproximación a la dinámica realidad.

## **2.1 El Estado: caracterización y razones de su intervención**

La cuestión del Estado ha sido abordada por diferentes disciplinas como la Historia, la Filosofía Política, la Ciencia Política o el Derecho. En la Economía ha existido un largo debate sobre la importancia de la intervención estatal en el desarrollo frente a las virtudes del mercado como organizador social, frecuentemente con cargas ideológicas que los oponen y dificultan una posible complementariedad para alcanzar fines comunes. A su vez, desde la Sociología existen reflexiones que vinculan el papel del Estado y la sociedad así como las políticas sociales resultantes en enfoques estructuralistas, funcionalistas e instrumentalistas. Entre las corrientes estructural funcionalistas sobresalen: la teoría de las influencias, el liberalismo, el neoliberalismo, el keynesianismo, el nekeynesianismo, así como el Estado de Bienestar. Entre las escuelas

instrumentalistas se encuentran: las tesis de los autores marxistas clásicos, el capitalismo tardío, el capitalismo monopolista de Estado, el salario indirecto, el conflicto entre bloques históricos y las tesis sobre la crisis fiscal del Estado, entre otros.

Una definición inicial del concepto de Estado se refiere a la personificación jurídica de la sociedad civil establecida en un territorio determinado y regida por un poder supremo e independiente, para la realización de los fines humanos. El Estado también se define como un reflejo de las relaciones sociales y un instrumento de dominación clasista sobre la sociedad, con lo cual el espacio de lo público le es enajenado a ésta. El Estado se consolida como la práctica de la dominación legitimada y como el monopolio de la violencia al servicio de la burguesía y de la burocracia (Marx y Engels, 1985).

El concepto de gobierno se aplica al conjunto de los órganos encargados de la organización del Estado, incluyendo los tres poderes y las ramas de la administración pública, que tienen como objetivo procurar el bien común mediante la gestión o provisión de los servicios públicos. El gobierno requiere de autoridad moral o legitimidad para ejercer la autoridad y realizar el bien colectivo e individual, es decir, esta condición se vincula con el logro de la justicia distributiva. En las sociedades de clases se tiene que resolver el problema de distribuir desigualmente el producto socialmente generado y hacerlo con legitimidad a través de un aparato de poder. Esto es posible por dos mecanismos, el primero consiste en la coacción estructural, donde las oportunidades de satisfacción de las necesidades sociales se encuentra fijada en un sistema de normas respetado; en este caso, la idea de legitimidad puede ser impuesta mediante la creencia falsa de la sociedad en la legitimidad del derecho como racionalidad formal, legalista o procedimental, con lo cual se ocultan las relaciones sociales de producción polarizadas y las instituciones estatales aparecen como neutrales o ajenas al conflicto de la apropiación privada de la riqueza. El segundo mecanismo se refiere al temor a sanciones que constituyen una amenaza indirecta, y la resignación ante ellas que conduce a reacciones de impotencia y carencia de alternativas (Habermas, 1999-b). Asimismo, cuando el gobierno se constituye en una junta que administra los negocios de la clase dominante se aleja de su función social, de su justificación moral y pierde la autoridad que le otorgan los ciudadanos (Heller, 1995).

En las sociedades de capitalismo tardío, funcionan regímenes en que el conflicto de clases del capitalismo liberal se ha vuelto latente y las crisis periódicas se han convertido en una crisis permanente y larvada, a pesar de la intervención del Estado. Existen por lo menos cuatro tendencias posibles a la crisis: a) la económica, derivada de la lógica económica del capitalismo que se expresa en la ley del valor y particularmente en la tendencia descendente de la tasa de ganancia, la cual no puede ser contrarrestada por el Estado sino que más bien se erige en su órgano ejecutor, aunque cambien las formas de manifestación o las mediaciones políticas respecto a esta tendencia; b) la de racionalidad, que se expresa como crisis política porque el sistema administrativo no logra cumplir los imperativos de autogobierno que requiere el sistema económico; c) de legitimación, ya que ante la incapacidad del aparato estatal se reduce la lealtad de las masas; y d) la sociocultural, consistente en crisis de motivación por la erosión de las tradiciones o por el surgimiento de nuevas exigencias necesarias para la conservación del sistema (Habermas, 1999-b).

Las tendencias a las crisis sistémicas o de identidad se producen en el marco de nuevas relaciones de producción ante las cuales reacciona el Estado para garantizar el sistema de mercado y el

proceso de acumulación de capital, con acciones para corregir sus fallas y compensar efectos disfuncionales. Esta última intervención estatal conduce a las acciones de carácter compensatorio y redistributivo para superar o manejar reacciones de malestar de algunos grupos con poder económico, en la clase obrera organizada y en otros grupos de la sociedad civil con capacidad de organización. En este ámbito el Estado asume los costos de externalidades generadas en el sector privado, apoya a sectores económicos en riesgo, legisla sobre regulaciones promovidas por sindicatos y partidos para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores, y elabora programas en función de la presión de organizaciones civiles y no gubernamentales. Cabe señalar que los pobres generalmente carecen de organización política para defender sus intereses por lo que no constituyen un grupo de presión que obligue a los responsables de la política social a atender sus necesidades. Esta condición abre espacio a las propuestas de tipo moral y ético, así como a los enfoques de derechos y desarrollo humanos, que postulan la atención desde el Estado a los ciudadanos independientemente de su condición social, política, económica o geográfica.

La necesidad de que el Estado reemplace al mercado en los espacios en que éste falla responde al veloz aumento de asuntos sociales que requieren un manejo administrativo. Esa intervención requiere de una suficiente legitimación sustentada principalmente en la democracia política (sobre la base del sufragio universal). No obstante, también se producen formas nuevas de participación de la sociedad civil que reivindican lo público privado con grados de politización e independencia crecientes ante los órganos de gobierno.

La intervención del Estado en la asignación de los recursos sociales se justifica frente a varias teorías, supuestos y objetivos, entre los cuales destacan los teoremas de la economía del bienestar que suponen que los mercados asignan eficientemente los recursos por lo que no es necesaria la intervención gubernamental. No obstante, en las economías del mundo real estos supuestos no se cumplen. Existen varios tipos de fallas respecto a los supuestos del modelo ideal, en consecuencia, la asignación de recursos establecida por el mercado resulta ineficiente, lo que justifica la intervención gubernamental, inicialmente para promover la eficiencia económica, pero también por razones de justicia distributiva. Sin embargo, esta intervención tampoco está exenta de fallas propias y, en ciertas condiciones, las fallas de mercado pueden ser enfrentadas mediante acuerdos de ciudadanos y sin necesidad de la acción estatal. Por ello, es adecuado plantear que las tres esferas: estatal mercantil y social, son imperfectas y que existen relaciones históricas entre ellas que evolucionan de manera incierta. En todo caso se trata de encontrar un adecuado balance entre ellas en los procesos de desarrollo de acuerdo con la realidad de cada sociedad.

A continuación se exponen algunas de las razones más importantes que justifican la intervención estatal, principalmente las asociadas con las fallas de mercado y la iniquidad, asimismo se comentan algunas bondades pero también algunas fallas del gobierno y de las organizaciones sociales, considerando que estas dimensiones: mercado, gobierno y sector voluntario, constituyen los tres pilares básicos de la protección social.

## **2.2 Las bondades y las fallas de mercado**

En las posiciones económicas liberales se asume que los individuos deben asignar los recursos sin interferencia o control estatal, y que las fuerzas del mercado pueden resultar en beneficios sociales deseables ya que los individuos, al perseguir sus intereses personales y (guiados por una “mano invisible”) lograrían promover también los intereses de la sociedad. Se supone que el

mercado opera con transparencia en las reglas, con incentivos claros y asigna los recursos con eficiencia. Las condiciones bajo las cuales se cumple lo anterior son sistematizadas en dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar.

El primer teorema establece tres supuestos: a) que los hogares y las empresas actúen como mercados competitivos perfectos tomadores de precios sin monopolios u oligopolios, b) que exista una diversidad dada de mercados, y c) que no existan externalidades ni bienes públicos, d) que exista información perfecta para cumplir contratos. Cuando esto se cumple una economía perfectamente competitiva resultará en una asignación óptima paretiana de los recursos, donde nadie puede mejorar sin empeorar la situación de otro. En estas condiciones la intervención estatal no es deseable en términos de eficiencia, sin embargo, aunque la distribución resultante de los recursos sea económicamente eficiente puede ser indeseable desde una perspectiva social. El segundo teorema parte del supuesto de que los gobiernos tienen acceso a instrumentos gratuitos para transferir montos únicos y, cuando esto se cumple, cualquier asignación eficiente puede lograrse mediante una economía competitiva con las transferencias apropiadas (Atkinson y Stiglitz, 1980).

Cuando se satisfacen los cuatro primeros supuestos, el único papel del gobierno es la redistribución del ingreso a través de instrumentos de política que no distorsionen los incentivos económicos. No obstante, en el mundo real no se cumplen las condiciones de ese modelo ideal, lo que significa que existen fallas de mercado que provocan desequilibrios, ineficiencia e inequidad social. Ante estas evidencias se justifica la intervención gubernamental dirigida a lograr una asignación social de los recursos para mejorar la equidad.

Entre las fallas de mercado que requieren de la intervención estatal para lograr su corrección, destacan las siguientes:

- a) Ausencia de mercados competitivos. El monopolio surge cuando el costo unitario de proporcionar un bien o servicio a un usuario adicional disminuye progresivamente conforme aumenta su producción, en consecuencia se distorsionan los precios que se establecen por arriba de los costos marginales con una producción restringida por los proveedores para elevar sus ganancias. Esta situación se presenta con frecuencia en países atrasados, en particular, en las zonas rurales de alta y muy alta marginación donde existen bajos niveles de demanda y altos costos de transacción, por ejemplo, los de tiempo y costo de transporte asociados a la localización y operación de instituciones de educación y salud. En estas condiciones se justifica la intervención gubernamental en la regulación de las actividades de estas empresas monopólicas y oligopólicas o en el suministro directo del bien o servicio.
- b) Falta de mercados o mercados incompletos. En ocasiones los mercados pueden no proveer ciertos bienes o servicios a pesar de que el costo marginal de producción esté por debajo de lo que los consumidores están dispuestos a pagar debido a los costos de información y de transacción. En este caso se justifica la acción gubernamental para dirigir o promover dichos mercados en países periféricos, por ejemplo, los de crédito, de seguros o de futuros de productos agrícolas.
- c) Necesidad de bienes públicos. Los bienes públicos son para el beneficio general de la población o “no excluyentes” ya que si los puede consumir una persona, los pueden consumir

todos, asimismo, los costos de excluir de ellos a quienes no pagan son prohibitivos. Estos bienes son no concurrentes, es decir, su consumo por un usuario no reduce la oferta disponible para otros. Por ello, el sector privado no produce suficientes de estos bienes. Asimismo, si una persona consume dichos bienes públicos no se afecta la disponibilidad de los mismos para el resto de las personas, es decir, que una vez hecha la oferta de estos bienes, el costo marginal de consumirlos es cercano a cero, lo que hace que atribuirles un precio positivo sea ineficiente. Los bienes públicos nacionales (como el ejército) benefician a todo un país, mientras que los locales (como los caminos rurales) favorecen a regiones pequeñas. Los beneficios externos que se acumulan como resultado de las inversiones individuales en educación y salud tienen características de bienes públicos, especialmente a bajos niveles de inversión. La información también tiene características de un bien público. La intervención gubernamental es indispensable para proveer estos bienes cuyo consumo, disponibilidad o uso por la población se traduce en mejoras en su nivel de bienestar.

- d) Externalidades. Las acciones de una persona o empresa pueden generar efectos externos negativos o positivos a otros sin que los causantes paguen o reciban indemnización. Factores como el consumo o la producción asociados a ciertas actividades pueden generar beneficios o costos que se acumulen en otros sectores sin la debida compensación. Las externalidades negativas (como la contaminación) imponen a la sociedad gastos que son asumidos a través del gobierno. Entre las externalidades positivas destacan las inversiones individuales en educación y salud en los miembros de la sociedad, y son más importantes cuando son más bajos los niveles de ingreso. Los gobiernos intervienen para reducir las externalidades negativas y fomentar las positivas, ya sea a través de reglamentación, impuestos o subsidios, o bien mediante la provisión directa de bienes o servicios.
- e) Información imperfecta. La carencia de información suficiente y confiable entre los productores o los consumidores sobre los productos y sus precios impide tomar decisiones correctas, y puede llevar a una subvaloración sistemática de algunos servicios (como los de educación básica y los de salud preventiva) lo que se compensa parcialmente por la intervención del Estado que hace accesible dicha información o toma decisiones a nombre de los beneficiarios.
- f) Información asimétrica. Generalmente los proveedores cuentan con más información que los consumidores de bienes y servicios, lo que puede provocar una demanda excesiva o inducida en algunos conceptos (por ejemplo en la atención médica) que debe ser regulada por una autoridad gubernamental.
- g) Selección adversa. Este tipo de falla en el mercado se produce cuando los compradores de un servicio intentan imponer al vendedor un costo superior al normal o cuando los proveedores desean excluir a los clientes más costosos (como sucede en los seguros médicos que establecen múltiples restricciones para no cubrir gastos de enfermedades caras).
- h) Riesgo moral. Esta situación surge cuando las personas aseguradas tienen algún incentivo para provocar o dejar que se produzca el hecho cubierto por el seguro, en particular por el uso de servicios innecesarios que son asumidos en su mayor parte por un tercero. La intervención del gobierno en estos casos cubre una amplia gama de acciones como regular la

operación de los seguros privados, imponer el seguro social y ampliar la cobertura de los servicios de salud pública.

- i) Fallas de coordinación. Existe un proceso de ajuste gradual de los hogares y las instituciones debido a la dificultad para asimilar información. En el sector público la coordinación de las acciones aumenta la eficiencia y, de manera semejante, la complementariedad y la coordinación intersectorial reducen los costos de transacción. Esta es una de las razones que justifican la intervención combinada y multisectorial (como se intenta en el Progreso-Oportunidades al integrar acciones en educación, salud y alimentación), por lo que la inadecuada inversión en alguno de los rubros reduce las tasas de retorno a la inversión en los otros sectores (Katz y Rosen, 1995; Banco Mundial, 1997; Coady, 2000).

### **2.3 Las bondades y las fallas del gobierno**

Existen varias razones positivas para la intervención del Estado, entre las cuales destacan las relacionadas con las fallas de los mercados antes mencionadas, las cuales proporcionan varias justificaciones económicas que tienen traducción a lo social. Desde la perspectiva de la eficiencia, el Estado trata de asignar los recursos públicos aplicando dos principios básicos: a) que la intervención gubernamental genere beneficios superiores a sus costos, lo que obliga a definir estos conceptos en sus ámbitos económico y social; y, b) que las políticas gubernamentales superen las ineficiencias operativas, lo que aplica a las externalidades positivas o negativas, para reducir el impacto de las fallas del mercado.

La intervención gubernamental también se justifica por necesidad de recaudación de recursos fiscales para su redistribución con fines sociales, la asignación equitativa de recursos según varios criterios, la prestación uniforme de servicios, la realización de grandes inversiones en infraestructura y equipamiento, así como la evaluación de la ciudadanía a través del sistema electoral que puede premiar o castigar la acción gubernamental.

En términos de equidad se sustenta la intervención estatal porque, aún cuando existan y funcionen los mercados de manera competitiva, la distribución del ingreso resultante puede ser inaceptable desde el punto de vista social, o bien, que una parte de la ciudadanía no cuente con recursos suficientes para tener una vida digna, según la definición o medición que se adopte en cada sociedad o en el contexto internacional. En este caso hay una tendencia a las soluciones iniquitativas debido a una dotación inicial desigual de capital en sus diferentes formas. La intervención redistributiva del Estado entonces resulta fundamental para reducir o corregir estas condiciones de desigualdad mediante transferencias de recursos de los estratos ricos a los pobres. La regulación gubernamental se puede producir mediante la prestación colectiva de servicios al conjunto de la población o a los grupos más postergados, la regulación de proveedores privados (subsidios, impuestos, incentivos o control de estándares), y la transferencia de responsabilidades a organizaciones privadas no lucrativas (Raczynski, 1999).

En el caso específico de los programas de alivio a la pobreza orientados a mejorar la igualdad social se propone desde la economía del bienestar y el igualitarismo libertario, que las medidas redistributivas no distorsionen las decisiones de la asignación de recursos. Para ello se demanda “neutralidad” en las características socioeconómicas (generalmente básicas o mínimas) de los hogares y beneficiarios consideradas como criterios de selección y que no puedan ser

manipuladas para aumentar el monto de los subsidios, lo que incluye: a) medir objetivamente el ingreso para asociarlo con un ingreso mínimo o normativo determinado; y, b) aplicar un método de focalización de los beneficiarios para dirigir las acciones desde la administración pública. Estos lineamientos y acciones prácticas están sujetas a debate, tanto dentro de estas corrientes económico filosóficas, como desde otras posiciones divergentes, lo que abre muchos caminos a la evaluación para establecer resultados.

En el caso de la estrategia donde los recursos escasos se concentran en un número reducido de hogares pobres, se espera un mayor rendimiento por cada peso invertido en la reducción de la pobreza y que los costos distorsionantes asociados sean menores. No obstante, se reconoce que existen otros costos administrativos vinculados a errores de inclusión y exclusión, a la transición de subsidios universales a focalizados, o a ganancias marginales mínimas en la reducción de la pobreza; asimismo, se acepta que hay un rechazo de los beneficiarios a su etiquetación porque se considera un estigma social (Atkinson, 1995).

En este sentido, también existen argumentos éticos, sociales y políticos que influyen en el diseño, la instrumentación y la evaluación de programas como, por ejemplo, los dirigidos a la superación de la pobreza <sup>19</sup>.

Por otra parte, aunque hay varios argumentos que justifican la acción estatal, también hay fallas del gobierno que pueden ser tan importantes en la forma en que operan, como las fallas de mercado. Entre los aspectos de la estructura y acción gubernamental criticados porque conducen a ineficiencias se encuentran: a) el poder de una élite burocrática (no neutral), en el ejecutivo (federal, estatal y municipal) y en el legislativo, que define unilateralmente el concepto de justicia, que controla el presupuesto y el proceso de gestión administrativa de manera condicionada por el contexto sociopolítico, lo que puede llevar a la ineficacia de los mecanismos de transferencia; b) la definición vertical de los bienes y servicios públicos como méritos o deméritos, lo que condiciona su uso o promoción; c) la prestación uniforme de servicios y programas frente a una población diferenciada que queda insatisfecha; d) el establecimiento discrecional de criterios para la selección de beneficiarios de programas y recursos públicos, lo que incluye las diferentes clasificaciones de pobres, marginados y grupos vulnerables; e) la creación y operación de organizaciones grandes y complejas con inercias institucionales y barreras a la innovación para dar respuesta en pequeña escala; f) las actitudes paternalistas o clientelares opuestas a las concepciones que reivindican las nociones de la ciudadanía, lo privado y lo individual de la sociedad; y, g) la existencia de riesgos de corporativismo y corrupción, con uso político de los recursos públicos de manera asociada a los periodos administrativos.

Desde posiciones neoliberales se destacan estas fallas gubernamentales y se insiste en: a) reducir la intervención del Estado en la economía, b) incorporar mecanismos de mercado y competencia

---

<sup>19</sup> Las intervenciones gubernamentales están sujetas a seguimiento, control y evaluación, para tomar decisiones sobre su continuación, ajuste o conclusión. En general, ha predominado el análisis económico de costo-beneficio para su evaluación cuantitativa, aunque cada vez se aceptan más otros métodos cualitativos e institucionales. En el análisis social de costo-beneficio se identifican los impactos y los costos para lograrlos, y se comparan ambos para determinar el impacto general de un programa sobre el bienestar, también se estiman las ventajas de obtenerlos en relación con otros instrumentos de política alternativos. Cuando no es posible estimar valores monetarios de los impactos, se utiliza el análisis costo-efectividad para identificar el costo de generar un impacto determinado (Coady, 2000).

en la operación del sector público, c) promover la desconcentración y descentralización de los servicios, d) apoyar su modernización, e) subcontratación con los sectores privado lucrativo y no lucrativo, f) estimular la participación social, y, g) incorporar crecientemente a los países atrasados en los mercados mundiales.

## **2.4 Las bondades y las fallas de las organizaciones sociales**

Las interacciones entre el Estado y el mercado han cambiado por la irrupción de las organizaciones sociales (subesferas asociativa y comunitaria) que participan en el proceso de desarrollo y que cuentan con factores positivos como: a) una escala pequeña y personalizada del trabajo; b) el predominio de la calidad sobre la cantidad; c) aplican soluciones apropiadas a las necesidades de la comunidad; d) no pretenden el lucro; y, e) tienen un alto nivel de confianza y prestigio, entre otras.

Sin embargo, este sector también tiene debilidades expresadas en que: a) su escala de operación y provisión de bienes y servicios es limitada; b) aplican criterios de inclusión y exclusión a grupos de beneficiarios con referencia grupal y particular; c) pierden eficiencia por no aprovechar ventajas de escala; y, d) carecen de controles externos. Por ello, se propone que: a) se ubiquen en el marco de la regulación estatal; b) cuenten con incentivos gubernamentales para su desarrollo; c) que sean subcontratadas por las dependencias públicas; y, d) que compitan con el sector privado lucrativo (Raczynski, 1999).

Las bondades o fallas se producen en los espacios del Estado, el mercado y la sociedad civil, las primeras pueden ser estimuladas y las segundas corregidas. En este sentido, avanza la idea de que es necesario complementar esfuerzos de la tres esferas para lograr el desarrollo integral. La combinación del grado de participación de cada esfera conduce a los arreglos institucionales adecuados para cada sociedad en cada país.

Varias de las causas mencionadas justifican la intervención del Estado en las esferas del mercado y la sociedad, ya que tiene la responsabilidad y la capacidad de corregirlas, sobre todo en función de objetivos de redistribución de la riqueza para disminuir la desigualdad social. Cabe señalar que el mayor peso estatal ha significado la subordinación de los espacios de la sociedad, aunque también se han desarrollado nuevas fuerzas que han contribuido a reducir esa dependencia, a desestatizar lo social y a despublificar lo privado llegando, por ejemplo, en algunos casos a formas mixtas en el financiamiento y la provisión de servicios. Asimismo, en materia social se han incorporado tanto las consideraciones de equidad como las de eficiencia en la toma de decisiones.

En este contexto se ubica la siguiente tipología sobre el Estado y se analizan las reformas que ha sufrido. El Estado constituye el objeto de estudio en primera instancia, especialmente a través de su papel como subsistema frente a los subsistemas de producción y socialización, así como por las funciones, políticas y recursos aplicados por la administración pública dirigidos a atender algunas manifestaciones derivadas de la desigualdad y la iniquidad socioeconómicas generadas por el funcionamiento del mercado, en particular, en las expresiones de pobreza.

### 3. Tipos de Estado

El Estado ha sido el responsable del diseño e instrumentación de las políticas públicas, entendidas como empresas de interés general, que constituyen instrumentos de su dominación legítima, aunque también han avanzado otras concepciones sobre el papel crecientemente importante de la sociedad civil y aún del sector privado en la materia. No obstante, el Estado continúa siendo la esfera más importante en la generación de políticas públicas y, en particular, en el diseño e instrumentación de la política social. Por ello adquiere relevancia el análisis de sus tipos ideales desde la perspectiva social a partir del Siglo XX, en por lo menos dos definiciones básicas: el Estado de Bienestar y el Estado neoliberal, los cuales no son únicos ni puros, sino que en ocasiones presentan formas híbridas, aunque es posible simplificar sus características en modelos para fines de análisis y, a partir de éste, formular un nuevo tipo de Estado denominado democrático.

#### 3.1 El Estado de Bienestar

Existe una amplia diversidad de Estados de Bienestar debido a diferentes condiciones históricas, sociales, económicas, políticas, institucionales y culturales por lo que resulta indispensable analizar las causas generales de su desarrollo y crisis, para establecer posteriormente sus modalidades en cada país.

El Estado de Bienestar es una forma política e histórica que aparece como funcional al capitalismo avanzado y al modo de producción fordista, basado en grandes empresas o corporaciones industriales, producción en gran escala y sindicatos con fuerte poder contractual en el mercado laboral. Esta nueva situación requiere de la intervención estatal para regular y estimular la demanda agregada para la producción masiva, estabilizar los ciclos económicos, reproducir la mano de obra con una relación salarial predecible, socializar parte de los costos privados para favorecer el proceso de acumulación de capital y atender los conflictos sociales (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995).

Las acciones de este tipo de Estado se sustentan en dos ámbitos: la intervención en la economía y la existencia de mecanismos de acuerdo social. En el ámbito económico ha cumplido, con mayor o menor éxito, con el objetivo central de promover el crecimiento para amortiguar las crisis cíclicas de producción y desempleo que afectan a las economías capitalistas. La intervención estatal en la economía se realiza principalmente mediante tres vías: a) la aplicación de la política fiscal para lograr los objetivos macroeconómicos y sobre todo la generación de empleo; b) la prestación de bienes y servicios públicos y políticas de protección social; y, c) la implantación de sistemas fiscales de carácter progresivo. En el ámbito social su objetivo ha sido promover el progreso y la equidad mediante la redistribución de la renta para mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la sociedad. Destaca su papel de: a) conductor y garante en la negociación entre trabajadores y empresarios en la distribución de la riqueza; y, b) árbitro frente al conflicto social para mantener la paz social.

El cumplimiento de estos objetivos ha llevado a algunos autores a señalar que el capitalismo no es incompatible con la redistribución del ingreso y, más aún, apuntan una fórmula básica que señala que *“el mercado sería responsable de la producción y el Estado de la redistribución de la renta”* (Tobin, 1987; Castells y Bosch, 1998).

Según este paradigma, el mercado es más eficiente para asignar los recursos donde su productividad es más elevada, para decidir qué y cómo producir, así como para que la población (de acuerdo con sus preferencias y el mecanismo de los precios) seleccione los bienes y servicios en qué gastar sus ingresos. El Estado, a su vez, mediante los impuestos y el gasto público tiene la facultad de corregir las desigualdades en la distribución de la renta derivada de la lógica del mercado.

Los supuestos de dicho paradigma, no obstante, requieren de algunas precisiones. Si bien, el Estado cumple las funciones mencionadas, también ha participado en la esfera de la producción de bienes y servicios, ya sea directamente o a través de regulaciones ya que, en algunos casos, la provisión de éstos resulta ineficiente o imposible de satisfacer por el mercado. Asimismo, el Estado cumple un papel fundamental en la producción al asumir la responsabilidad de alcanzar objetivos macro-económicos (como lograr un nivel determinado de demanda agregada), para lo cual tiene que aplicar las correspondientes políticas fiscal y de fomento económico.

Entre los años de la posguerra y la década de los setenta, el sector público de muchos países capitalistas creció de manera compatible con el aumento de la producción y la economía, lo que fue posible por tres condiciones principales: a) la aplicación de políticas fiscales estabilizadoras (de corte keynesiano) dirigidas a sostener la demanda agregada y el empleo, así como a garantizar una tasa de inversión óptima, lo que permitió disponer de un presupuesto adecuado para instrumentar políticas redistributivas; b) el mantenimiento del gasto público en infraestructura y educación, lo que produce efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento económico, pero que también cumple un papel redistributivo; y, c) el ejercicio de gasto público realizado directamente en transferencias sociales redistributivas necesarias para favorecer la cohesión social y la estabilidad política. En este sentido, el presupuesto constituye el principal instrumento para alcanzar los objetivos macro-económicos y sociales, de ahí la necesidad de analizar su comportamiento en cada país y en los distintos plazos.

El gasto público en la mayoría de los países con Estado de Bienestar, permitió reducir los costos laborales para el capital en la medida que socializó los costos en educación, capacitación, salud, alimentación y, en general, complementó el salario directo de los trabajadores con bienes y servicios públicos que se integraron al salario indirecto. Es decir, los conflictos derivados de la distribución del ingreso se movieron del circuito de la producción a la esfera política. El Estado adquirió entonces mayor importancia por su contribución al salario social o indirecto, por el creciente peso del gasto público y por las medidas regulatorias aplicadas en el proceso de acumulación privada de capital.

El Estado promovió la acumulación de capital social para el aumento de la productividad sin elevar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y ejerció el gasto social con lo que, en general, logró mantener la armonía social y consecuentemente su legitimación. Sin embargo, existe una contradicción entre la apropiación individual de la riqueza y la colectivización de los costos de la reproducción social, que conduce al Estado a una crisis fiscal y que generalmente se administra en contra de los trabajadores (O'Connor, 1981). En otros términos, el Estado socializa costos (es decir le reduce costos al capital) y privatiza ganancias, mientras que la política social tiene como finalidad que la fuerza de trabajo sea siempre una mercancía disponible en el mercado (Offe, 1990).

Las altas tasas de crecimiento económico entre la posguerra y mediados de los años setenta permitieron un alto grado de complementariedad entre las políticas económica y social, en la medida en que casi se logró el pleno empleo de los recursos productivos y una redistribución de la renta nacional, con lo cual fue posible establecer un amplio consenso entre las fuerzas sociales y políticas (García, 1986).

En términos políticos, el Estado de Bienestar adoptó el sistema de democracia representativa como condición para su desarrollo y expansión. Asimismo, se estableció un pacto sociopolítico de tipo socialdemócrata entre sindicatos, empresarios y Estado, alrededor de los principios de libertad política y económica, igualdad y seguridad asumidos por el aparato estatal. En este pacto, el movimiento obrero renunció a cuestionar las relaciones de producción (la propiedad privada y la apropiación privada de las ganancias), a cambio de la garantía ofrecida por el Estado para redistribuir socialmente el ingreso y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos (Ochando, 1999).

La mediación del Estado en el proceso de redistribución de la renta favoreció el surgimiento de organizaciones obreras fuertes con las cuales estableció alianzas y redujo los riesgos de conflictos o los cambios radicales, al tiempo que logró nuevas bases de legitimidad para el Estado moderno. Una de las principales bases de dicha legitimidad política radica en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía, después de alcanzar los derechos civiles y políticos. La institucionalización de los derechos sociales y el compromiso del Estado para garantizar su cumplimiento representan las condiciones materiales para consolidar la democracia política representativa, por ello, el gasto público constituye el instrumento básico para que el aparato estatal cumpla con la satisfacción de esos derechos.

Las contradicciones del sistema capitalista se resolvieron en el seno del Estado. Con ello fue posible lograr periodos de estabilidad política con crecimiento económico, pero también generó otros fenómenos políticos como la corporativización estatal derivada del traslado de la lucha de clases hacia los espacios públicos, donde se tomaron decisiones partidarias influidas por organizaciones o asociaciones con intereses particulares. Cabe señalar que la adopción de compromisos sociales por parte del Estado permitió reducir los espacios de acción y las demandas de los partidos de la izquierda radical, con lo cual se logró estabilidad política en la mayoría de los países capitalistas que contaban con este tipo de organización.

El capitalismo liberal generó conflictos de clase y relaciones asimétricas de poder entre el capital y el trabajo que paralizaban el sistema, aunque sus expresiones fueron diferentes en países desarrollados y atrasados. En los países capitalistas de Europa occidental surgió el Estado de Bienestar desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, en algunos casos, desde la Gran Depresión de los años treinta. El proceso de transformación del viejo Estado liberal fue simultáneo a los cambios del sistema capitalista liberal. La meta del nuevo Estado del bienestar fue el manejo de la crisis, es decir, funcionó para regular los procesos de socialización y de acumulación de capital. El aparato estatal asumía la responsabilidad de asistir o apoyar a los ciudadanos afectados por el desarrollo de la sociedad mercantil, y reconocía el papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la elaboración de planes públicos que promovían el crecimiento económico (Offe, 1990). En el caso de América Latina y México en particular, surgieron Estados de Bienestar imperfectos con modalidades de corporativismo,

clientelismo, asistencialismo o paternalismo, combinadas con formas populistas en lo social e intervencionistas en lo económico.

Los Estados de Bienestar entraron en una crisis general en la década de los ochenta de manera asociada con: a) la crisis fiscal del Estado; b) la supuesta distorsión que este tipo de Estado generaría en el mercado (erosionando los incentivos para trabajar); y, c) la idea de que los cambios en el crecimiento y la estructura demográfica (envejecimiento) y la globalización castigarían a los gobiernos pródigos y a las economías no competitivas. En general, se apuntaba que una parte del problema se derivaba de las fallas en los mercados de trabajo que, al funcionar mal, producían una sobrecarga a los sistemas de bienestar, así como de fallas en los sistemas que no se modernizaron para responder a las nuevas condiciones sociales. Estas críticas a los sistemas avanzados de seguridad social influyeron en el pensamiento de los responsables de la política social en América Latina, que prefirieron aplicar estrategias de mercado, con flexibilización y desregulación laboral, en vez de aspirar a Estados de bienestar desarrollados.

La crisis generalizada del Estado de Bienestar también se relaciona con los factores siguientes: a) la incapacidad para atender el problema del desempleo resultante del desequilibrio entre la contracción de la demanda de mano de obra y el bajo crecimiento económico; b) la incertidumbre en los resultados redistributivos esperados de las políticas en la medida en que aumentaba el gasto público; c) la ineficiencia en la aplicación del gasto público por falta de incentivos o formas de gestión inapropiadas; d) la menor capacidad de financiamiento del gasto público y el consecuente aumento de la deuda externa; y, e) el avance de la globalización e integración económica que modificó el contexto económico (Offe, 1990).

Entre estas causas sobresale el empleo que constituye uno de sus pilares del Estado de Bienestar y que ha evolucionado por lo menos en cuatro grandes etapas. En la primera se desarrollaron los derechos laborales básicos, con regulaciones al trabajo (incluyendo el femenino y el infantil). En la segunda se implantó la seguridad social, destacando algunos seguros ligados a la relación entre capital y trabajo, con negociación laboral al margen de los partidos, pero considerando la relación entre tres aspectos funcionales entre sí: aumento de trabajo–aumento de productividad–pleno empleo. En la tercera etapa se rompió esta relación y se produjo una crisis debido a que sin pleno empleo se provocaron efectos en cadena hacia atrás, sobre todo porque aunque hubo aumentos de productividad con la misma o menor cantidad de empleo (sobre todo como resultado de la incorporación de innovaciones científico-tecnológicas), no se cumplió con el principio de pleno empleo, se acabó el trabajo estable y disminuyó la solidaridad. La cuarta etapa del empleo corresponde a los efectos derivados del proceso de globalización que inciden en la división internacional del trabajo (la nueva economía excluyó a muchas personas que ya no funcionan como ejército de reserva) y en las modalidades que asumen en los espacios nacionales, los cuales contribuyen –junto con contradicciones internas- a romper los consensos básicos y a producir una crisis de funcionamiento sistémico. No obstante, en esta última también inciden movimientos y demandas sociales, muchas de las cuales no pasan por las organizaciones corporativas o laborales. Es decir, el consenso alrededor del Estado benefactor también se rompe en el plano social o de la ciudadanía y no solo en el plano laboral. Esta idea implica la existencia de los derechos de la ciudadanía más allá de los derechos del trabajo, destacando tres tipos de derechos ciudadanos: los civiles, como libertad e igualdad ante la ley; los políticos, como la participación ciudadana en la toma de decisiones; y los sociales, entendidos como el mínimo de bienestar económico y seguridad para todos los ciudadanos (Marshall y Bottomore, 1998).

Además de los factores anteriores surgieron otros de tipo sociopolítico entre los cuales destacan los siguientes: a) la emergencia de posiciones que reivindican los ámbitos de la libertad y la capacidad de elección y decisión individual frente al predominio del poder político; b) la disolución de las relaciones sociales de solidaridad como reacción frente a un aparato público que favorece a una élite política y a la burocracia en vez de a los ciudadanos; y, c) el surgimiento de nuevos actores sociales y territorios que fueron excluidos o marginados de las políticas gubernamentales y que representan áreas de resistencia y presión para el Estado.

En relación con estos factores también se desarrolló, en forma lenta pero creciente, la noción de ciudadanía democrática -que para los liberales consiste en el trato a las personas como individuos con iguales derechos ante la ley, no por su pertenencia religiosa, étnica o de clase- y que, en el caso de los derechos diferenciados de grupo, se trata de una ciudadanía diferenciada entendida como la adopción de derechos poliétnicos, de representación o autogobierno específicos en función de los grupos que existen en todas las democracias modernas, sobre la base de las ideas de igualdad, historia y diversidad cultural o multiculturalismo<sup>20</sup>.

El Estado de Bienestar fue incapaz de resolver las demandas sociales generadas en los derechos diferenciados, que preocupan a algunos críticos porque la ven como un riesgo de desunión en lugar de fomentar la unidad frente a la diversidad social. Sin embargo, crecientemente se acepta que los derechos de las minorías no se pueden subsumir en los derechos humanos universales, porque éstos no resuelven cuestiones particulares como la lengua, el respeto a las culturas, los límites territoriales internos, los usos y las costumbres, el poder local, la representación política proporcional, los derechos sobre los recursos, la integración a la sociedad dominante, el grado de autonomía local, entre otras (Kymlicka, 1996).

Los derechos diferenciados de minorías ha sido uno de los mayores retos para la formulación de políticas públicas y sociales porque requieren un tratamiento específico dentro de la norma general. La respuesta limitada del Estado de Bienestar se expresó en la instrumentación de programas sociales con diseño centralizado, vertical y rígidos que resultaron inadecuados ante realidades diferentes con actores sociales cada vez más organizados y beligerantes.

### **3.2 El Estado neoliberal**

El avance de la corriente neoliberal se sustentó inicialmente en la evidencia de la bancarrota fiscal del Estado proveedor de bienes y servicios, así como en las experiencias exitosas de las políticas económicas de la “reaganomics” norteamericana y el “tatcherismo” inglés. En América Latina los cambios en el modelo de sustitución de importaciones y la reorientación hacia el neoliberalismo tienen como antecedente las dictaduras militares en Chile y Argentina de la década de los setenta. Hacia 1982, frente a la crisis general, las respuestas aplicadas en varios países fueron la aceptación y ejecución de un conjunto de medidas de estabilización, ajuste y reestructuración recomendadas por organismos financieros multilaterales y agencias de desarrollo que destacaban la necesidad de cambiar el modelo económico, dismantelar los mecanismos de intervención estatal y ampliar el margen de acción de los mercados. En este nuevo paradigma se

---

<sup>20</sup> La cultura se entiende como la “nación” o “pueblo” equivalente a una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y que comparte un lenguaje y una historia específicas (Kymlicka, 1996).

redescubrían las ventajas del mercado como asignador eficiente de recursos frente a las “perversidades” del Estado, y se condicionaba la renegociación de la abultada deuda externa y la obtención de capital fresco a su aplicación en los países en crisis <sup>21</sup>.

El modelo de “economía abierta con industrialización orientada hacia las exportaciones” se asumió como la principal forma de integración de las naciones periféricas al mercado mundial, para lo cual sus economías deberían fomentar los sectores privados y la liberación de sus mercados; asimismo, se impulsaron transformaciones en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en particular, las aplicadas en los países atrasados. En la nueva estrategia de liberalización se aplicó un amplio menú de acciones sugeridas principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y en varios aspectos respaldadas por otros organismos multilaterales, mismas que llevaron a la aplicación de reformas económicas e institucionales en donde se le han asignado al Estado varias funciones, que han condicionado la formulación de las políticas sociales <sup>22</sup>.

Las reformas económicas se han modificado en el tiempo a partir de los resultados obtenidos. La primera generación de reformas enfatizaba los objetivos de superación de la crisis mediante la recuperación del crecimiento y el control de la inflación, sin embargo, la ausencia de medidas complementarias hizo evidente que en la segunda generación de reformas, además de mantener la estabilidad macroeconómica, era necesario mejorar las condiciones sociales y la competitividad acompañadas de un nuevo desarrollo institucional (Cuadro 4).

---

<sup>21</sup> Si bien este modelo es diseñado principalmente desde el gobierno de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, es necesario acotar su despliegue en la región. “...sería excesivo atribuir la adopción del enfoque neoliberal exclusivamente a las condiciones impuestas por esas agencias. Las premisas centrales del liberalismo económico formaban parte de las preferencias de los círculos doctrinarios vinculados a los actores económicos más ligados al comercio exterior y al sector financiero” (Vilas, 2000:1). La adhesión al discurso neoliberal incluyó tanto a grupos financieros, empresariales y políticos nacionales, como cuadros técnicos y sectores populares que esperaban cambios en el modelo de acumulación para superar las crisis recurrentes y la inflación.

<sup>22</sup> La tarea del Banco Mundial es a largo plazo y tiene la responsabilidad impulsar desde el paradigma neoclásico las transformaciones económicas, sociales, institucionales, jurídicas e ideológicas, que se expresan en la denominada “reforma estructural” mediante la cual se ha promovido la transformación del Estado social hacia una visión neoliberal aplicando estrategias de acción e intervención en los países en que actúa y con ello construye su legitimidad. En el Banco Mundial están representadas varias instituciones: la Corporación Financiera Internacional (CFI) que promueve el crecimiento en países subdesarrollados mediante el financiamiento de inversiones al sector privado y la prestación de asistencia y asesoría técnica a gobiernos y empresas, y en asociación con inversionistas privados, proporciona préstamos y financiamiento de capital para operaciones comerciales; la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) que promueve la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, ofreciendo garantías a inversionistas extranjeros contra pérdidas causadas por riesgos no comerciales, ofrece además asistencia técnica para ayudar a promover oportunidades de inversión y utiliza sus servicios legales para resolver posibles impedimentos de las inversiones; la Agencia Internacional de Fomento (AIF) que cumple una función clave en el respaldo de la misión del Banco de reducir la pobreza, su asistencia se concentra en los países más pobres, a los cuales otorga préstamos sin interés y donaciones, depende de contribuciones de sus países miembros más ricos, incluidos algunos países en desarrollo; y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que proporciona mecanismos para arreglo de diferencias relativas a inversiones, mediante conciliación o arbitraje, entre inversionistas extranjeros y sus países beneficiarios (Banco Mundial, 2004). A su vez, el FMI se encarga de medidas económicas fiscales para la estabilidad y propone las medidas de ajuste para corregir los aparentes desequilibrios del corto plazo. El Banco Mundial actúa de manera coordinada con el FMI y varias agencias regionales de desarrollo que, para el caso de América Latina, es el BID.

**Cuadro 4. Reformas de primera y segunda generación**

<b>Concepto</b>	<b>Primera generación</b>	<b>Segunda generación</b>
Objetivos principales	Superar la crisis: reducir la inflación y reanudar el crecimiento	Mejorar las condiciones sociales y la competitividad, mantener la estabilidad macroeconómica
Instrumentos	Recortes presupuestarios drásticos, reforma impositiva, liberalización de los precios, del comercio y de la inversión extranjera, desregulación, fondos sociales, organismos de contratación autónomos y privatizaciones	Reforma de la función pública, reforma laboral, reestructuración de los ministerios del área social, reforma judicial, modernización del cuerpo legislativo, desarrollo de la capacidad reguladora, mejora del sistema de recaudación de impuestos, privatización en gran escala, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales
Actores	Presidencia, ministros del área económica, banco central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversionistas de cartera extranjeros	Presidencia y consejo de ministros, asamblea legislativa, funcionarios, judicatura, sindicatos, partidos políticos, medios informativos, gobiernos regionales y locales, sector privado e instituciones financieras multilaterales
Principal desafío	Gestión macroeconómica por una élite aislada de tecnócratas	Desarrollo institucional muy dependiente de los cuadros intermedios del sector público

Fuente: Adaptado de Naim, 1995, citado en Banco Mundial, 1997:174.

La concepción del Estado cambió de manera asociada con los propósitos de las reformas, en lo económico al abandonar los postulados del keynesianismo y en lo político al rechazar la idea del nacionalismo. Asimismo, aunque en muchos países la versión minimalista estuvo restringida por los grandes rezagos sociales que requerían de la participación estatal, aún no se consolidan las reformas de segunda generación ni la noción del Estado dinámico, en particular, respecto a los objetivos y las funciones redistributivas que están sujetas a fuertes conflictos entre actores sociales que se resisten a perder los beneficios logrados. La esfera social se atendió inicialmente con la creación de fondos sociales para enfrentar las expresiones más graves derivadas de la aplicación de las medidas de choque que resultaron traumáticas desde la aplicación de las primeras reformas, sin embargo, no mejoró la equidad, sobre todo por la falta de acciones como las dirigidas a la salida estructural de la pobreza, el seguro de desempleo ante la flexibilidad en el mercado laboral o la redistribución de activos.

En el proceso de instrumentación de reformas se pueden mencionar por lo menos tres tipos de Estado de acuerdo con su forma de intervención: a) el Estado mínimo, b) el Estado moderado o eficiente, y, c) el Estado dinámico o flexible (Cuadro 5).

**Cuadro 5 Funciones del Estado**

<b>Intervención</b>	<b>Corregir las fallas del mercado</b>			<b>Aumentar la equidad</b>
Mínima	Suministro de bienes públicos puros: Defensa, Orden público, Derechos de propiedad, Gestión macroeconómica y Salud pública			Protección de los pobres: Programas de lucha contra la pobreza Socorro en casos de catástrofe
Moderada	Abordar las externalidades:  Educación básica Protección del medio ambiente	Regular los monopolios:  Regulación de los servicios públicos Políticas antimonopolio	Corregir información imperfecta:  Seguros (salud, vida y pensiones) Reglamentación financiera Protección del consumidor	Ofrecer seguros sociales:  Pensiones con efectos redistributivos, Subsidios familiares Seguros de desempleo
Dinámica	Coordinación de la actividad privada: Fomento de los mercados Iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución: Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial, 1997:30

A continuación se presenta una caracterización del Estado de acuerdo con sus funciones y las características de las reformas.

### 3.2.1 Estado mínimo

El antecedente de la noción de Estado mínimo fue el Informe de la Comisión Trilateral de 1975, donde se presentó un diagnóstico de los problemas que enfrentaban las economías de los países más industrializados y que afectaban el funcionamiento de sus gobiernos. El informe señalaba el fuerte incremento en las demandas sociales hacia un Estado crecientemente débil en lo fiscal y económico, y con características de ineficiencia del aparato gubernamental, lo que conllevaba riesgos de anomia social y potencial ingobernabilidad política (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975).

Los países industrializados se enfrentaron al aumento en los precios del petróleo en 1973 y 1979, aunque en la segunda ocasión aplicaron controles monetarios para reducir la inflación, pero exportaron su crisis y provocaron desempleo mundial. El efecto acumulado condujo a la recesión internacional de 1980-1982, que fue una llamada de atención por la severa crisis de liquidez de los países de medianos y bajos ingresos, como resultado del desproporcionado aumento en las tasas de interés y una menor demanda de sus exportaciones, lo cual llevó a la contracción de ingresos en divisas, disparó su deuda externa y provocó graves efectos sociales <sup>23</sup>.

La lectura de esta crisis por el Banco Mundial se tradujo en algunas propuestas respecto al papel del Estado al considerar que:

<sup>23</sup> Los lineamientos del Banco Mundial se aplican a través de los documentos de “Estrategia de Asistencia al País” o CAS (Country Assistance Strategy), donde se definen y justifican las acciones y se presupuestan los préstamos que quedan sujetos a seguimiento, control y evaluación detallada por personal del banco lo que le otorga una posición de fuerza en la negociación con los gobiernos.

*“... la intervención gubernamental puede dar lugar a grandes pérdidas de eficiencia y, por lo tanto, debe ser selectiva. Ante las fuertes presiones políticas y sociales, los gobiernos siempre se sentirán tentados a hacer más de lo que pueden realizar eficientemente. Sin embargo, la reevaluación generalizada hoy en día de la función del Estado es prueba de que hay una nueva conciencia de la realidad. En la búsqueda de métodos más eficientes en función del costo para la prestación de servicios, los gobiernos están explorando los medios de aprovechar la iniciativa privada y de estimular las condiciones competitivas”* (Banco Mundial, 1983:67).

Bajo los supuestos de la economía neoclásica se impulsaron cambios en las funciones tradicionales del Estado para fortalecer al mercado bajo una concepción minimalista, y con la idea de reducir su capacidad para centrarse en el suministro de bienes públicos puros, aunque en países como México, la retirada tuvo como límite las carencias sociales que tradicionalmente habían sido atendidas con recursos estatales (Banco Mundial, 1989).

En la década de los setenta se inició la reforma de Estado en América Latina a partir de un diagnóstico dominante que señalaba su hipertrofia como la principal responsable de los desajustes en el financiamiento del gasto público, de ahí se derivó la asociación entre crisis fiscal y reforma estatal, de manera que los programas de ajuste estructural aparecieron como la respuesta técnicamente racional para recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos. Las soluciones propuestas fueron los procesos de apertura externa, la liberalización económica y la instauración de medidas de ortodoxia capitalista (como privatización y desregulación) aplicadas en países con diferentes condiciones sociopolíticas. Asimismo, las reformas instrumentadas con acciones rápidas y radicales se realizaron con una aparente autonomía de los poderes ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad y reducir las formas de intervención del Estado nacional (Naim, 1995).

La primera generación de reformas aplicada en América Latina en los primeros años de la década de los ochenta, se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que le correspondía al gobierno. No sólo no se generó crecimiento sostenido, sino que en muchos lugares contribuyó a aumentar la desigualdad y la pobreza, con retrocesos respecto a las dos décadas previas.

La década perdida de los ochenta tuvo un efecto social devastador para América Latina y el Caribe. El promedio del PIB por habitante en la región creció a 2.5% entre 1960-1970 y a 3.4% entre 1970-1980, mientras que bajó a -0.8% entre 1980-1990 y fue de 1.4% entre 1990-2001. Asimismo, la pobreza aumentó en el marco de un elevado nivel de desigualdad del ingreso. El porcentaje de población en condiciones de pobreza aumentó de 38% en 1980 a 50% en 1990, afectando con mayor intensidad a los residentes en el medio rural, indígenas, niños, mujeres, ancianos y discapacitados<sup>24</sup>.

La crisis de los ochenta fue un resultado de la combinación de varios fenómenos internos y externos, sin embargo, el impacto del aumento de las tasas de interés de los EUA y el fracaso de

---

<sup>24</sup> Este retroceso en lo social se extendió a la década siguiente y sólo entre 1990 y 1993, el número de personas que vivían con el equivalente de menos de un dólar internacional por día aumentó de 101 a 110 millones en la región (ONU, 1997).

los mercados de capital y del sistema financiero internacional fueron determinantes para disparar la deuda externa latinoamericana que asumió los costos bajo la acusación de tener empresas estatales ineficientes y corruptas, altas tasas de inflación y grandes déficit fiscales. El crecimiento económico se detuvo y aumentó la divergencia respecto a los EUA, y aunque no hubiera habido corrupción y las empresas estatales hubiesen sido plenamente eficientes, es probable que la mayoría de los países de todos modos hubieran entrado en crisis (Stiglitz, 2003).

De acuerdo con los postulados neoliberales, las causas de la crisis en países como México eran: la excesiva participación del Estado en la economía, la enorme burocracia que consumía la mayor parte de los recursos obtenidos por el sector público, la administración pública ineficiente que presionaba las finanzas públicas y aumentaba el déficit presupuestal (agravado por la corrupción); y que la producción de las empresas del Estado era incapaz de enfrentar la competencia y la industria era costosa y de mala calidad. Las propuestas eran: reducir el sector público a través de la privatización de empresas, aplicar políticas de austeridad del gasto público, reducir la burocracia, terminar con prácticas populistas (como subsidios universales), ajustar los gastos sociales y la inversión, y avanzar hacia la apertura comercial (Friedman, 1995)

En 1989, el Instituto de Economía Internacional convocó a una conferencia en la ciudad de Washington con funcionarios de diez naciones latinoamericanas para detallar lo que habían hecho en sus respectivos países para superar la crisis de la deuda junto con representantes de los organismos multilaterales. Ahí se integraron diez reformas de política económica con recomendaciones para enfrentar la crisis en América Latina en lo que se denominó el Consenso de Washington, y que representó una alianza político ideológica entre dos grupos hegemónicos: la élite financiera norteamericana y las élites criollas de los países de la región, alrededor de una integración con rentabilidad mutua en el marco de la globalización. Las reformas de este Consenso ofrecieron un modelo de política económica que reemplazaba a las de sustitución de importaciones y planificación centralizada, mismo que fue rápidamente adoptado en casi todos los países en desarrollo.

El supuesto central de la reforma neoliberal postulaba la recuperación del crecimiento económico perdido mediante incrementos en la productividad y con efectos multiplicadores positivos hacia el resto del sistema, incluyendo la mejoría en los niveles de bienestar de la población. Bajo este argumento se definieron medidas de política económica agrupadas en dos grandes estrategias: a) las políticas de estabilización a través de medidas fiscales y monetarias ortodoxas donde se fomentaba el papel central del mercado; y, b) el ajuste del Estado al reducir sus funciones y su tamaño <sup>25</sup>.

Las diez reformas de política económica fueron las siguientes:

- a) Disciplina fiscal. Aplicar la disciplina presupuestaria para reducir el déficit fiscal que había llevado a la crisis en la balanza de pagos y controlar la inflación como requisito necesario para el desarrollo económico (se asumía el compromiso de cumplir estrictamente con el pago de la deuda externa).

---

<sup>25</sup> “La opinión de que los mercados generan por sí solos eficiencia económica —o, en términos más generales, que los mercados pueden por sí solos resolver los problemas básicos de la sociedad— se designa a veces con el nombre de *fundamentalismo del mercado*” (Stiglitz, 2003:27).

- b) Reordenar las prioridades del gasto público. Disminuir el gasto público sobre todo eliminando los subsidios generales y darle prioridad en áreas de alto retorno económico, con énfasis en salud, educación e infraestructura.
- c) Reforma tributaria. Impulsar una reforma tributaria para mejorar la recaudación impositiva sobre la base de ampliar la base de contribuyentes y la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el IVA.
- d) Liberar las tasas de interés. Liberalizar el sistema financiero y promover tasas positivas de interés (lo que facilitó el libre ingreso y salida de capitales especulativos que, debido al establecimiento de la convertibilidad cambiaria que impone un cambio fijo, obtenían un seguro de cambio gratuito).
- e) Tipo de cambio competitivo. Mantener un tipo de cambio estable y competitivo pero determinado por el mercado como régimen intermedio (Estados Unidos ya se inclinaba por el tipo de cambio totalmente fijo o de libre flotación).
- f) Liberar el comercio. El libre comercio sería la única forma de alcanzar el máximo bienestar. Al abrir los mercados y orientarlos hacia el exterior, se consideraba a la globalización como el único marco de referencia, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación (las exportaciones y las importaciones se multiplicaron pero se redujo el porcentaje de componentes nacionales en los productos exportados, con lo cual se afectó a la planta productiva nacional y aumentó el desempleo).
- g) Liberar la inversión extranjera. Atraer inversión extranjera y estimular las exportaciones del aparato productivo, aunque no se incluían las cuentas de capital.
- h) Privatizar. Implantar un Estado minimalista privatizando las empresas públicas y aprovecharlas como fuente de recursos y de reestructuración económica (en la mayoría de los casos el proceso de privatización presentó formas de corrupción y de transferencia de activos a bajo costo a una élite privilegiada), así como incorporar capital privado en los servicios públicos, desconcentrar y descentralizar el aparato estatal.
- i) Desregular. Considerar el sector privado como motor del desarrollo económico para lo cual era necesario desregular ampliamente las actividades económicas y administrativas, lo que incluía una reforma laboral para modificar las relaciones capital-trabajo, así como debilitar el corporativismo y el sindicalismo.
- j) Derechos de propiedad. Garantizar los derechos de propiedad a un costo aceptable principalmente al sector informal (Williamson, 1990; Stiglitz, 1998).

El Consenso de Washington se basó en las teorías de la filtración, derrame o goteo asociadas con el postulado de “primero crecer y luego redistribuir”, cuyo fracaso resultó evidente, ya que la población en condiciones de pobreza aumentó constantemente, aún en las fases de mayor crecimiento económico. Las reformas agravaron o no evitaron el deterioro en los niveles de bienestar de un amplio sector de la población. Las políticas económicas no estaban diseñadas para combatir el problema de la pobreza; lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres, de tal manera que llevaron a más desigualdad e inestabilidad <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> El principal representante del Consenso de Washington reconoce que “...el conjunto de reformas era coherente, pero carecía de una serie de elementos imprescindibles en un programa de reformas, como que la política económica estabilizara los ciclos y corrigiera la tremendamente desigual distribución del ingreso que padece la región” (Williamson, 2003:11). También señala que era un programa aplicable a las condiciones de los países de América Latina en 1989 y no a todos los países en cualquier época. Recientemente se deslinda de doctrinas neoliberales que se reivindicán desde la versión original del Consenso como: el monetarismo, las tasas impositivas

El planteamiento general del Consenso no consideraba las limitaciones propias del funcionamiento de los mercados en los países atrasados, en particular, la información restringida y asimétrica de mercados incompletos y de competencia imperfecta con un alto grado de concentración del ingreso. Asimismo, en este conjunto de objetivos de política económica estaban ausentes varios aspectos como los relacionados con el papel que cumplen las instituciones y la sociedad civil como sujetos en el proceso de desarrollo, tampoco aspectos de desigualdad y equidad social, lo que evidenciaba la gama de prioridades en el Consenso y auguraba los posteriores efectos regresivos en la materia (Stiglitz, 2003).

### **3.2.2 Estado moderado o eficiente**

Las reformas iniciales no lograron los resultados esperados, en particular respecto a los objetivos de equidad ya que la pobreza y la desigualdad aumentaron. Los ajustes a las reformas se orientaron principalmente hacia la corrección de las fallas del mercado en materia de externalidades, regulación a monopolios y corrección a la información imperfecta, mientras que las mejoras en seguros sociales pasaron a segundo plano. Aunque se sugería la intervención moderada del Estado para reducir la desigualdad, en la mayoría de los países de América Latina no se modificaron sus características minimalistas. El suministro de los bienes públicos quedó sujeto a la colaboración del Estado con los mercados y la sociedad civil, entre los cuales se seleccionaba la “mejor opción”.

*“En muchos países sería útil privatizar muchas de las empresas de propiedad estatal. Los gobiernos tienen que dejar que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos. Sobre todo, ello significa invertir en educación, salud pública, nutrición, planificación de la familia y beneficencia; organizar una infraestructura social, material, administrativa, normativa y jurídica de mejor calidad; movilizar los recursos para financiar los gastos públicos, y crear el fundamento macroeconómico estable sin el cual no se puede hacer mucho” (Banco Mundial, 1993:10).*

Las funciones empresariales y benefactoras del Estado nacional se continuaron reduciendo, y se enfrentaron simultáneamente al proceso de globalización que ha polarizado el desarrollo entre los países. Los cambios observados en la producción por las innovaciones científico tecnológicas, la nueva lógica de los mercados y las empresas, crearon nuevas formas de desocupación y flexibilización laboral, así como mayores desequilibrios entre los grupos sociales y divergencia entre las regiones. No obstante, se produjeron algunos avances democráticos por luchas políticas por nuevos derechos impulsadas por diferentes actores sociales. Consecuentemente, el debilitamiento del Estado y el proceso de globalización conformaron un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

---

bajas que requiere la “economía de la oferta”, el Estado mínimo que niega toda responsabilidad de corregir la distribución del ingreso o la internalización de las externalidades, y la libre circulación del capital. Asimismo, apunta que el Consenso se volvió inoperante por los desacuerdos en los grandes lineamientos de política económica entre las instituciones financieras y el gobierno de Estados Unidos en la administración Bush, en particular por el desdén de éste hacia la distribución del ingreso, por su presión hacia países pequeños (como Chile y Singapur) para firmar acuerdos bilaterales de libre comercio para cercenar incluso los controles de capital más inteligentes, o bien, por su proteccionismo en agricultura o acero. Por ello sugiere que las nuevas propuestas no se denominen Consenso II.

En un contexto de pérdida de legitimidad del Estado asociada a la crisis fiscal, la astringencia presupuestal y su adelgazamiento, los recursos destinados a las necesidades sociales se fueron aplicando de manera focalizada para contraer el gasto, considerando sobre todo a la población que cumplía con las características de pobreza extrema y, con ello recuperaba su legitimación. Sin embargo, la falta de integralidad y profundidad de las políticas públicas impidió superar la pobreza estructural de la población beneficiaria por lo que las acciones se mantienen en el terreno de la administración del conflicto y no en el cambio sustancial de las causas de la pobreza, es decir, de la redistribución progresiva de la propiedad y el ingreso desde la visión marxista, y en el aumento de las capacidades y los funcionamientos de la población, en la lógica del liberalismo igualitario.

En América Latina, en general y como resultado de la aplicación de dichas medidas, el suministro de servicios sociales básicos se redujo en términos absolutos, en un periodo de disminución de la actividad económica que provocó desempleo, reducción en el ingreso real de los trabajadores y aumento de la pobreza, lo que confirma el carácter procíclico del gasto social. Esta situación llevó a un incremento en la demanda social por servicios públicos, asociada a factores como la crisis económica del sistema, la ausencia de precios que reflejaran el costo creciente de dichos servicios, el aumento de la población con cambios en la estructura de edades, y el agotamiento del capital familiar acumulado que redujo su capacidad asistencial.

Esta nueva situación condujo a una refuncionalización del papel del Estado nacional y a la modificación de la relación entre Estado y mercado, atendiendo a dos lógicas contradictorias: garantizar la acumulación de capital mediante la maximización de las ganancias y legitimarse a través de la satisfacción de las necesidades sociales básicas. En ambos escenarios las reformas fiscales recaudatorias y regresivas se convirtieron en una necesidad del Estado capitalista moderno para cumplir con sus funciones de apoyo a la acumulación, reproducción de la fuerza de trabajo, regulación de conflictos y legitimación. El conjunto de políticas y medidas aplicadas no estuvo exento de resistencias de distinto orden que surgieron entre los grupos sociales y aún empresariales que fueron afectados.

### **3.2.3 Estado dinámico o flexible**

El Banco Mundial, al reconocer lo limitado de los resultados, aceptaba la conveniencia de revisar las funciones que cumplían el Estado y el mercado. A partir de 1997, formuló nuevas recomendaciones bajo una estrategia que consideraba que el Estado prestara apoyo a un mercado en régimen de libre competencia en vez de suplantarlos para hacer frente al reto del desarrollo, aunque se atenuó la concepción minimalista del Estado, recuperando algunas de sus funciones pero con una intervención centrada en la eficacia, es decir un valor de política económica, y acotada en lo referente a la equidad como valor de la política social.

A los gobiernos se les exigía que identificaran, entre el número creciente de temas que conformaban el programa de reformas, aquellas actividades prioritarias que se acomodaban a la capacidad institucional del Estado; y que adoptaran estrategias para fortalecer esa capacidad ofreciendo incentivos a los funcionarios para cumplir sus funciones más eficientemente, así como para reducir la arbitrariedad y la corrupción (Banco Mundial, 1997).

Estos lineamientos profundizaron la instrumentación de los programas sociales focalizados (entre los cuales se encuentra el Progresar que inició actividades en 1997) y la inclusión del enfoque de género<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, se promovió también la participación privada en los espacios públicos tradicionales como la salud, la educación, la vivienda y el medio ambiente. Las modalidades de inversión mixta se multiplicaron bajo el reconocimiento de los organismos financieros de que el mercado no tiene la misión de atender las necesidades sociales y que el Estado debe corregir sus fallas y omisiones en materia social. No obstante, las secuelas de las políticas de estabilización y ajuste implicaron que el Estado se deshiciera de sus empresas al privatizarlas y que con ello se debilitaran sus instrumentos para promover políticas de desarrollo.

Como complemento de la reforma económica se insistía en la reforma a las instituciones, en particular, del buen funcionamiento del régimen jurídico y del poder judicial, de garantizar los derechos de propiedad, de la reforma de la administración pública, aunque también se reforzaba la necesidad de racionalizar el gasto público y se insistía en la privatización o reforma de las empresas de propiedad estatal.

A los países en desarrollo se les sugería: a) invertir en recursos humanos asignando mayor presupuesto a educación primaria, atención básica de la salud, nutrición y planificación familiar y mayor eficiencia en el gasto; b) hacer más favorable el entorno a la empresa con menos regulación, más infraestructura e instituciones adecuadas; c) abrir la economía al comercio y la inversión internacionales lo que implicaba reducir aranceles y, d) corregir la política macroeconómica controlando el déficit público y la inflación para incentivar el ahorro y la inversión.

Estas reformas enfatizaban las funciones estatales de regulación y promoción del desarrollo, así como el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y de redistribución limitada de la riqueza. Ahora se trataba de impulsar un Estado que actuara de manera más dinámica y flexible ante la fragilidad económica, la desigualdad y los rezagos sociales. No obstante, se mantuvo una contradicción esencial entre los objetivos económicos que pretendían profundizar los mercados que producían desigualdad social y la necesidad de un Estado capaz de aplicar políticas redistributivas con eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

En este sentido y ante las evidencias, en el seno del Banco Mundial surgieron voces disidentes que aceptaron que las reformas aplicadas en América Latina fueron un experimento con fallas de diagnóstico y diseño como las siguientes: a) las reformas de liberalización del comercio, de los mercados de capitales y del sector financiero, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad para enfrentarlo; b) las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas; c) las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público y se aplicaron de manera indiscriminada sin considerar las especificidades de cada país (Stiglitz, 2003).

---

<sup>27</sup> Con base en las recomendaciones formuladas en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, desde una perspectiva de eficiencia y rentabilidad, el Banco Mundial incluyó entre el conjunto de reformas las correspondientes al enfoque de género, considerando las que se aplicaban en el diseño e instrumentación de proyectos sociales de población, nutrición, salud, agua, higiene, educación y desarrollo rural, y posteriormente las de proyectos productivos en desarrollo rural, energía y transporte, entre otros.

*“Los medios no deben nunca confundirse con los fines. Muchas veces el Consenso de Washington trató a la privatización, la liberalización y la estabilización como fines en sí mismos, y no como medios de alcanzar objetivos más amplios. Se suponía que debían generar ingresos más altos y un crecimiento más rápido. Es evidente que la apertura de los mercados de capitales no ha logrado ese objetivo; por el contrario, sólo ha traído aparejada una mayor inestabilidad. La liberalización del sector financiero con frecuencia también ha generado inestabilidad, tras lo cual el gobierno ha tenido que emprender costosos rescates. La privatización de los monopolios, sin reglamentación, puede provocar un alza de los precios a medida que los dueños privados aprenden a explotar mejor el poder del mercado. La región lleva la marca de privatizaciones fracasadas, y de privatizaciones que no han podido cumplir sus promesas en materia de bancos, caminos, agua, telecomunicaciones, seguridad social. Es posible que si las privatizaciones se hubieran realizado de manera diferente, con mayor cuidado, los resultados habrían sido mejores” (Stiglitz, 2003:26).*

En materia social, además del impacto agregado de las reformas y los cambios en el papel del Estado, algunas medidas macroeconómicas causaron efectos regresivos directos, por ejemplo, las de libre comercio, que en el sector agropecuario obligaron a los productores de economía campesina a competir con los grandes productores norteamericanos altamente subsidiados, o la aplicación de políticas monetarias restrictivas orientadas a reducir la inflación pero que inhibieron el crecimiento económico y el empleo. Respecto al gasto público, las reformas enfatizaron la austeridad fiscal para controlar la inflación, sin embargo, las consecuencias fueron graves ya que los recursos de la sociedad no se utilizaron plenamente lo que significó la postergación del desarrollo y efectos multiplicadores depresivos en el tiempo. Los efectos agregados fueron en cadena: aumentó el desempleo lo que afectó con mayor fuerza a los trabajadores menos calificados y rurales, crecieron las actividades informales y se redujo el ingreso de las familias; se mermaron los ahorros de los grupos más pobres lo que redujo su capacidad de gasto en alimentación, educación y salud; aumentó su nivel de vulnerabilidad y riesgo. Esta secuencia mantuvo la desigualdad y la transmisión intergeneracional de la pobreza, asimismo profundizó fenómenos afines como la migración, la informalidad y la inseguridad.

#### **4. Hacia el nuevo papel del Estado y la sociedad civil**

Las crisis económicas recurrentes y sus graves impactos sociales se asocian con el papel del Estado en las diferentes etapas y reformas aplicadas en América Latina. Las dolorosas lecciones indican que es necesario replantear las nociones minimalistas, modestas o aún eficientistas del mismo, frente a la evidencia de los grandes retos en equidad y promoción del desarrollo económico que enfrentan las sociedades<sup>28</sup>. El Estado puede y debe ser parte de la solución y no de los problemas del subdesarrollo en los aspectos económicos, sociales y administrativos.

---

<sup>28</sup> *“Es indudable que el capitalismo conlleva la desigualdad debido a las condiciones de asimetría que se dan en las relaciones del mercado que, si bien también constituye un espacio público, éste no tiene en su naturaleza una vocación distributiva y su eficiencia radica en la acumulación, es obligación de la sociedad civil en su conjunto contar vía la representación que materializa uno de los poderes del Estado, el marco legal y la regulación pertinente que en un sentido de equidad logre esquemas más justos de distribución de la riqueza y por ende de la elevación de la calidad de vida de la población” (León, 2003:8).*

En lo económico surgen nuevas propuestas orientadas a lograr un mayor equilibrio entre las esferas estatal y mercantil. Se reconsideran los dogmas sobre las bondades del mercado y se revisan los objetivos fundamentalistas acerca de la inflación, el déficit público, la privatización, la desregulación y la apertura indiscriminada del comercio. También se sugiere contar con un Estado fuerte y eficaz que tenga como objetivo central la reducción de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, sin descuidar sus funciones de regulación y fomento económico. Asimismo, es indispensable que promueva la recuperación del crecimiento económico y la mejoría en la distribución del ingreso.

En lo administrativo se propone superar la visión estadocéntrica y pasar de la idea de un menor a un mejor Estado, tecnológica y culturalmente más avanzado, contemplando el fortalecimiento de las instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social. Asimismo, se propone fortalecer una visión que revalore a la sociedad civil y la participación ciudadana en los espacios locales. Los proyectos mixtos entre mercado y Estado requieren paradójicamente de un Estado fuerte que aplique algunas normas como: contar con un marco regulador adecuado; disponer de una oferta suficiente de proveedores con adecuada capacidad técnica y nivel de competencia; definir procedimientos claros de resolución de conflictos y sistemas de arbitraje; desarrollar sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoría que permitan controlar el rendimiento del proveedor, y favorecer el aprendizaje organizacional.

El reto de la modernización administrativa consiste en superar las formas patrimonialistas del modelo burocrático, caracterizado por fenómenos como: corrupción, decisiones verticales en la toma de decisiones y la asignación de recursos, concentración del poder en el ejecutivo y falta de contrapesos, ausencia o imperfección del servicio civil de carrera para funcionarios públicos e inseguridad jurídica de la acción administrativa. El problema de buena parte de los modelos de organización y gestión de los programas sociales se traduce en que sus unidades administrativas, recursos (humanos, materiales y financieros), así como su marco de normas, reglamentos y procedimientos, son, muchas veces, disfuncionales para el logro de sus objetivos. Ello resulta de la lógica del modelo tradicional de organización y gestión. El modelo innovador toma el impacto como el eje orientador y para su logro define la gestión y organización, estructurando la estrategia, objetivos, procesos y funciones (Cohen, 2001; Uvalle, 2001).

En lo social las relaciones entre el Estado y la sociedad civil mantienen reglas fundamentales que sustentan al sistema capitalista como modo de organización social. No obstante, dichas reglas van cambiando en la medida en que se modifican las estrategias y las acciones de los actores, y por ello los resultados del juego. Así como se ofrecen ideas de un mayor equilibrio entre Estado y mercado, se proponen nuevas relaciones entre Estado y sociedad, evitando las visiones paternalistas, pero también la desestatización plena. Las relaciones Estado-sociedad se presentan en los planos funcional, material y de dominación como se expone a continuación.

a) El plano funcional o la división social del trabajo. La regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en las áreas de educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico o inversión en infraestructura, considerando que las mismas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino a capacitar a los agentes económicos para competir a nivel mundial. En este sentido, el proceso de desregulación estatal no debe conducir a la desprotección social (Bresser Pereira, 1995).

Asimismo, la refuncionalización del Estado se ha expresado en los procesos de descentralización, privatización y desregulación que significan cambios importantes pero que también son reconsiderados en función de los resultados obtenidos. Para que se cumpla con los objetivos redistributivos es obligatorio que el Estado y la sociedad civil participen de manera concertada en esos procesos con un juego democrático en el procesamiento y gestión de las demandas y que se superen paradigmas previos correspondientes al Estado planificador o al Estado neoliberal.

- b) El plano material o la distribución del excedente social. El crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente para lograr el desarrollo. El aumento sostenido del PIB y el ingreso real tienen un efecto directo en la ampliación de oportunidades de desarrollo social y en la reducción de la pobreza absoluta, pero el complemento es el diseño de políticas sociales con principios redistributivos y de equidad, donde los recursos gubernamentales se alejen de enfoques de bienestar asistencialistas y se desplacen a los de inversión productiva orientados a reducir estructuralmente la desigualdad y la pobreza. La participación del Estado en este plano se cristaliza en la redistribución correctiva de la riqueza, por ejemplo, a través de un sistema fiscal consensuado con los recursos que la agencia central extrae de la sociedad y devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo con una función de equilibrio. En este ámbito se expresan más claramente los resultados de la justicia distributiva o la equidad social en la medida en que se logran cambios en la estructura social y regional de un país para lograr su armonía. Se trata de garantizar grados aceptables de equidad social en la asignación de los costos y beneficios del desarrollo; establecer la parte del producto que retiene cada sector social para sí; con cuánto contribuye al sostenimiento del Estado y, por la vía de transferencias y servicios cuanto se destina a la redistribución de ese producto social. Para ello, el Estado debe ejercer su potestad fiscal para controlar y supervisar la recaudación, establecer un sistema fiscal que contemple las relaciones intergubernamentales, decidir el tratamiento a aplicar a sectores u organizaciones específicos, determinar los sectores que deben contribuir más o menos, y obtener los recursos que permitan tanto el ejercicio de las actividades estatales, como la transferencia de recursos con un sentido redistributivo progresivo.
- c) El plano de la dominación o la correlación de poder. Las relaciones Estado-sociedad han evolucionado desde un modelo clientelar-burocrático, patrimonialista y corporativo de fuerte sesgo estatista y débil participación social, hacia otro tecnocrático-verticalista de corporativismo mercantilizado y con una sociedad de pobres como clientela. Estas relaciones están crecientemente condicionadas por los impactos de la globalización, la internacionalización del Estado y la integración económica regional. De manera asociada, existen actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública al interior de los países. Hay que señalar que la exclusión, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los procesos de reforma estatal hacen todavía más evidente la sensación de que la esfera pública tiende a desvanecerse, debilitando aún más al Estado post-reforma. Frente a este paradigma surge uno nuevo desde la sociedad con formas de organización independiente, pero que también permiten la legitimación del Estado en la medida en que éste responde a las necesidades de aquella. En conjunto, estos procesos replantean el papel de la representación política y la participación social, es decir, de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales pueden crearse contrapesos

sociales e institucionales inspirados en valores democráticos para que la agenda pública refleje equitativamente las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad. En este esquema democrático se modifican las nociones de espacio público y espacio privado, sobre todo con el aumento de la capacidad de los grupos organizados de la sociedad civil que pueden incidir en el diseño de las estrategias nacionales, regionales y locales de impacto redistributivo (Oszlak, 1997) (Cuadro 6).

Como se expuso anteriormente, el papel del Estado y sus relaciones con el mercado y la sociedad civil han cambiado históricamente según las características de cada sociedad y de sus modalidades de inserción en el sistema mundial. En este sentido, es evidente la necesidad de un equilibrio entre dos valores centrales del proceso civilizatorio que los involucran: la libertad que favorece el desempeño de los mercados pero que genera desigualdad y pobreza, y la igualdad de derechos humanos garantizados por el Estado.

En este contexto, el ataque a la pobreza, asociada a la desigualdad y la injusticia social, constituye el núcleo de los objetivos de las sociedades debido a su amplitud y gravedad, por lo que es indispensable analizar las características de las políticas sociales en función de los modelos de desarrollo económico y los modelos de bienestar.

### **III. LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS MODELOS DE BIENESTAR Y DE DESARROLLO**

La aceptación social, ética y política de la satisfacción de las necesidades y los derechos humanos implica la responsabilidad de la sociedad en su conjunto, sin embargo, la acción del Estado resulta fundamental para la configuración de los modelos de bienestar como se verá en la tipología que se presenta a continuación para fines comparativos. Asimismo, la política social diseñada e instrumentada desde el Estado constituye un proceso de decisión política que incide en la distribución colectiva de los recursos, dentro de las condiciones de un determinado modelo de desarrollo y como resultado de las relaciones entre las esferas estatal, social y mercantil, tal como ha ocurrido desde la mitad del Siglo XX en América Latina.

#### **1. Los modelos de bienestar social**

Los modelos de bienestar social aluden a las condiciones de las diferentes estructuras sociales y de sus correspondientes Estados proveedores de beneficios sociales que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos. Al respecto, se han propuesto conceptos que intentan explicar mediante estudios comparativos las diferentes realidades de los regímenes de política social o regímenes del Estado de Bienestar. Cabe señalar que los esfuerzos por elaborar estos modelos y tipologías se aplican principalmente en países desarrollados, sobre todo en Europa, y como todos los modelos, aunque representan avances en la materia también están sujetos a debate y crítica por insuficientes e incompletos. No obstante, son útiles como marco de referencia para estudiar la realidad de países atrasados como los de América Latina y en particular de México.

La tipología de los modelos de bienestar social constituye un instrumento analítico para explicar los efectos del Estado sobre las relaciones de clase, y cuenta con las tres dimensiones siguientes.

- a) Las relaciones Estado-mercado en la provisión de bienestar, expresadas mediante la satisfacción de algunas necesidades humanas por el sector público y no por el privado, en función de razones políticas con mayor o menor contenido de justicia social.
- b) Los efectos del Estado de Bienestar en la estratificación social, donde aquél es en sí mismo un sistema de estratificación y una fuerza activa en la configuración de las relaciones sociales que puede operar a favor o en contra de la igualdad, la equidad y la solidaridad social.
- c) El carácter de los derechos sociales de ciudadanía, que pueden ser los universales, los que dependen de la inserción en el mercado de trabajo y los que dependen del nivel de ingreso mínimo. En este aspecto, según se otorguen los beneficios, se determina el nivel de dependencia que tiene la vida de las personas del mercado laboral. La “desmercantilización” será entonces un indicador del grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado. Los sistemas de mayor grado de desmercantilización serán aquellos que ofrezcan más beneficios sociales universales basados en la ciudadanía, mientras que los de menor grado corresponderán a los de tipo asistencial que los proveerán a partir de necesidades comprobadas (Esping-Andersen, 1993).

A partir de estas dimensiones se elabora una tipología<sup>29</sup> que incluye por lo menos cinco modelos o regímenes de bienestar.

### **1.1 El modelo de asistencia social, liberal o residual**

En este modelo el Estado promueve e intenta asegurar los mecanismos de mercado como proveedores de bienestar, forzando el desarrollo de iniciativas privadas en el campo de la protección social. Como en las leyes de pobres del siglo XIX, se busca presionar a todos a participar en el mercado, según la idea de que cada individuo es libre de elegir entre vender su fuerza de trabajo o sobrevivir en la pobreza. El Estado es subsidiario del bienestar privado, asume una responsabilidad marginal sólo en el caso de los pobres merecedores (de bajos ingresos y excluidos), a los cuales entrega beneficios mediante un sistema restringido de asistencia social con estrictas medidas de control. Los derechos a la asistencia dependen de la demostración de la necesidad, los beneficios son limitados y, al focalizar, se asocian con el estigma social. La ayuda social es compensatoria en última instancia ya que entrega beneficios residuales a las personas que no logran integrarse al mercado laboral. La desmercantilización es mínima. En la estructura social de este tipo de Estado existe un marcado dualismo, entre la mayoría de los ciudadanos que dependen del mercado y los que dependen de la ayuda pública. Por esta razón y el gran peso cultural de la ética del trabajo en estos países predominan en las agendas social y política los temas asociados como el desempleo, la duración de la jornada laboral, los criterios de jubilación, entre otros. Este modelo funciona sobre todo en los países anglosajones como EUA, Canadá, Gran Bretaña y Australia.

### **1.2 El modelo de seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional**

El Estado, por un lado promueve el desarrollo del capitalismo, y por otro, apoya el concepto tradicional de la familia como la principal proveedora de servicios y estabilidad. Las características conservadoras también provienen del principio de subsidiariedad consistente en que el Estado sólo interviene cuando los recursos familiares se han agotado, es decir, el individuo que no obtiene su derecho al bienestar social mediante su inserción en el mercado laboral, es remitido subsidiariamente a redes y lazos privados de apoyo social como son el matrimonio y la familia. En fases de auge económico y en condiciones de pleno empleo con predominio masculino, las políticas sociales no estimulan la participación económica de la mujer. El Estado provee derechos amplios a los asegurados pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones del trabajador y, por lo tanto del empleo, lo que resulta en una escasa desmercantilización. Este modelo también denominado bismarkiano se desarrolló en los países centroeuropeos como Alemania, Austria, Francia e Italia (Cuadro 7).

---

<sup>29</sup> La clasificación original propuesta desde la escuela sueca por Esping-Andersen incluye los primeros tres modelos, pero ha sido enriquecida por otros autores como Leibfried, Lessenich y Katrougalos. Asimismo, entre las críticas a esta tipología destaca la correspondiente a la ausencia de la dimensión de género, ya que las mujeres no aparecen en el análisis como un componente de la misma, sobre todo porque no participan en el mercado laboral en las mismas condiciones que los hombres, ni en la misma magnitud, y porque no se consideran importantes el trabajo doméstico y las tareas de cuidado (Carrasco, 1997).

**Cuadro 7. Tipología de modelos de bienestar social**

Dimensiones de la tipología	Modelos				
	Asistencia social, liberal o residual	Seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional	Socialdemócrata o moderno	Rudimentario	Post-autoritario
<i>1. Relaciones Estado-Mercado en la provisión de bienestar</i>					
1.1 Satisfacción de necesidades humanas	Baja	Media	Alta	Baja	Media
1.2 Justicia social	Baja	Media	Alta	Baja	Baja
<i>2. Efectos del Estado en la estratificación social y las relaciones sociales</i>					
2.1 Equidad	Baja	Media	Alta	Baja	Media
2.2 Igualdad	Baja	Media	Alta	Baja	Media
2.3 Solidaridad social	Media	Media	Alta	Media	Media
<i>3. Derechos sociales de ciudadanía</i>					
3.1 Universalidad	Baja	Media	Alta	Baja	Media
3.2 Solidaridad	Media	Media	Alta	Media	Media
3.3 Desmercantilización	Baja	Baja	Alta	Baja	Media
<i>Países ejemplo</i>					
	EUA, Canadá, Gran Bretaña y Australia	Alemania, Austria, Francia e Italia	Suecia, Noruega y Finlandia	España, Portugal y Grecia (México)	Rusia y Polonia

Fuente: Elaboración propia con base en Sping-Andersen, 1993, y Carrasco, 1997.

### **1.3 El modelo socialdemócrata o moderno**

A partir de los principios de universalismo, solidaridad y desmercantilización que fueron extendidos a las nuevas clases medias, se pretende una igualdad de las necesidades humanas en los niveles máximos o en estándares óptimos y no en los mínimos o absolutos. La característica distintiva de este modelo es la integración del bienestar social y el trabajo. Está obligado a garantizar el pleno empleo, reconociendo el derecho al trabajo en el mismo plano de igualdad respecto al derecho de protección de los ingresos. Los costos del modelo implican minimizar los problemas sociales o las cargas de la vida familiar y maximizar los ingresos por salarios o la independencia individual. El mercado se excluye como proveedor de servicios sociales, ampliando la oferta de servicios públicos más que transferencias monetarias. Este es un modelo altamente desmercantilizado que ha sido aplicado en los países escandinavos como Suecia, Noruega y Finlandia <sup>30</sup>.

### **1.4 El modelo rudimentario**

En estos casos aunque existen normas constitucionales para ser o convertirse en modernos Estados de Bienestar, aún falta la implantación legal, y la instrumentación institucional y social. Tienen algunas similitudes con el modelo liberal anglosajón, pero cuentan con características propias como tradiciones religiosas de bienestar, fuerte estructura familiar, importante economía informal, elevadas tasas de desempleo y mercado laboral segmentado por sexos, por lo que este modelo que corresponde a los países del sur de Europa como España, Portugal y Grecia, aún es de escasa desmercantilización. Aunque con diferencias específicas, el caso mexicano se acerca a este modelo.

### **1.5 El modelo post-autoritario**

Este tipo de régimen tiene similitudes con el Estado de Bienestar rudimentario y se considera que los países europeos de socialismo de estado exsocialistas entrarían en este grupo básicamente porque aún cuando existen cambios desde sistemas políticos autoritarios a otros más democráticos y pluralistas los sistemas de seguridad social no han mejorado lo suficiente. Destaca en ellos la asimetría en la regulación de las políticas sociales, las constitutivas por un lado y las compensatorias por el otro, así como una desregulación sustantiva y creciente del mercado de trabajo frente a la regulación fragmentaria de los sistemas de compensación social. En este modelo la desmercantilización es mínima (Carrasco, 1997).

---

<sup>30</sup> Aunque existen diferencias entre ellos, la mayoría de los Estados de Bienestar europeos se han sostenido en cuatro pilares ahora enfrentados a una situación de crisis: a) la seguridad social y la salud pública que disponen de menores recursos fiscales, b) el sistema de pensiones en debate por la quiebra del sistema de reparto y el avance del sistema de capitalización individual, c) la protección al desempleo con problemas de desincentivos y desacuerdos obrero-patronales, y, d) el marco laboral con falta de flexibilidad, pérdida de competitividad y deslocalización masiva de las fuentes de empleo hacia otros países. Entre las explicaciones internas destacan los cambios sociodemográficos (envejecimiento de la población y cambios en la esfera familiar) y los efectos de la posindustrialización; y entre las causas externas la globalización y la integración regional europea. Ante este panorama se han impulsado varias reformas, no exentas de conflictos políticos, que pretenden evitar la crisis de las finanzas públicas, lo que afectará sobre todo el gasto social en salud y pensiones (Mac-Sweeney, 2005).

Los modelos de bienestar mencionados están sujetos a revisión de acuerdo con concepciones más integrales que superan la tipología elaborada con base en la relación Estado-mercado, para pasar a las relaciones entre tres esferas: Estado-mercado-sociedad (familia y sector terciario).

## **2. El bienestar y la política social**

El bienestar social consiste en una situación general de atención y control de los problemas sociales, la satisfacción de las necesidades y la generación de oportunidades para la mejoría de las condiciones de vida de la población. Este es el objetivo central de las sociedades que para lograrlo asumen diferentes formas de organización, estableciendo relaciones específicas entre sus tres dimensiones básicas: Estado, mercado y sociedad. En el contexto de las diferentes combinaciones que se producen entre estas esferas, existen varios enfoques con características propias orientados a promover el bienestar de las personas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: la asistencia social, el trabajo social, la seguridad social, el desarrollo social y, de interés especial en este trabajo, la política social.

### **2.1 El Estado y la política social**

Históricamente se ha considerado que el espacio económico sobredetermina al espacio social, por lo que el mercado, a su vez, se fetichiza y con sus reglas adquiere atributos de auto-regulación con una “mano invisible”<sup>31</sup> que opera más allá de la intervención de la sociedad. En el extremo, desde las visiones económicas utilitaristas se postula que, en la medida en que cada individuo busca su propio bienestar se obtiene el bienestar social, en consecuencia las formas de desigualdad son justificables y el Estado es prescindible.

Ante esas posiciones economicistas surgen críticas que señalan que el *laissez-faire* del mercado capitalista no es socialmente viable. El proceso de acumulación no es autónomo ni posee una lógica propia, por ello requiere de un conjunto de instituciones sociales, políticas e ideológicas que le den viabilidad. Estas instituciones le confieren estabilidad a dicho proceso mediante la regulación tanto de la propia competencia de los capitales en el mercado, como de los conflictos entre el capital y el trabajo y entre distintas fracciones del capital. En este marco institucional, el Estado es una agencia central que asume funciones sociales de intercambio redistributivo, es decir, actúa orientada por un criterio de no-equivalencia entre lo que individualmente se entrega y lo que socialmente se recibe. Con estas acciones correctivas, que incluyen la política social, regula el mercado y en ocasiones incluso se encarga de instaurarlo (Polanyi, 1992; Nun, 2001).

El Estado se entiende como un subsistema que interactúa frente a los subsistemas de producción y socialización; asume un papel determinado que cumple a través de funciones, políticas y recursos aplicados por la administración pública dirigidos a atender las manifestaciones derivadas de la desigualdad socioeconómica originada por el funcionamiento del mercado, en particular en sus diferentes expresiones de pobreza.

---

<sup>31</sup> Las reglas del libre mercado asumen varias modalidades históricas que pasan por la “mano invisible” de Adam Smith, el Consenso de Washington, el neoliberalismo y la competitividad en la globalización.

La política social ha sido analizada en diferentes corrientes teóricas considerando las variantes de bienestar y el papel central del Estado frente a la lógica del mercado, pero también las formas de participación social.

## **2.2 Definiciones**

En las distintas definiciones, la política social representa una forma de redistribución de recursos de unos sectores a otros principalmente por parte del Estado, mediante un conjunto de procedimientos que construyen, regulan y modulan la desigualdad social, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar. Sin embargo, existen otras interpretaciones de ella de acuerdo al marco teórico en que se ubique.

La política social se puede definir inicialmente a partir de cuatro conceptos generales: a) el filosófico, como el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a problemas comunes; b) el de resultados, como las conclusiones de los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad; c) el de proceso, como las acciones de las organizaciones sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios; y, d) la de estructura para la acción, donde se asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado (Marshall, A., 1965).

En la tradición marxista se concibe al Estado y la política social como instrumentos de la reproducción del capital y de control social, donde la estructura social se deriva de las relaciones sociales de producción y de la contradicción capital-trabajo; cabe señalar que el énfasis que pone en las clases sociales al analizar la política social relega otros tipos de desigualdad social como los de género, los étnicos o los territoriales. Por otra parte, en las tradiciones estructural-funcionalistas, weberianas y positivistas se enfatizan los factores causales o las variables explicativas del surgimiento de los Estados de Bienestar; en estos enfoques predomina el empiricismo con la adopción de modelos monocausales que destacan la importancia de una variable.

Entre las definiciones de política social una de las más aceptadas es que se trata de un conjunto de intervenciones gubernamentales benefactoras dirigidas a corregir o compensar la desigualdad que genera el libre juego de las fuerzas del mercado. Asimismo, la desigualdad, no es un hecho natural, sino una construcción histórico-social que expresa la posesión diferenciada de bienes o medios económicos, políticos y culturales, que pretende ser modificada por la acción del gobierno en su búsqueda del bien común. Sin embargo, la política social aplicada por el Estado no puede definirse sólo como una intervención compensatoria de los efectos negativos del mercado. Ello supondría equiparar los efectos perseguidos con los efectos realmente producidos. La planificación estatal de la provisión de algunas necesidades sólo puede ser parcial e incompleta, dado que responde a fines e intereses a menudo contradictorios. Además de la incertidumbre que acompaña a toda acción social, la política social carga con el impedimento adicional de tener que contrarrestar los efectos sociales negativos del capitalismo sin poder incidir en sus causas profundas, como sucede con los derechos de propiedad o las resistencias dentro del propio Estado a la instrumentación de algunas políticas sociales (Offe, 1990; Habermas, 1999-b).

En otra línea de pensamiento se entiende a la política social como *“la acción que tiene por objetivo garantizar la generación y reproducción de ciudadanía por medio de instrumentos de redistribución que son sustraídos al arbitrio de las fuerzas del mercado”* (Torres, 2003). En este caso se reivindica el papel del ciudadano con capacidad de organización y gestión en grupos pequeños, plurales y multiculturales, frente a las concepciones de bienestar acotado a los grandes grupos gremiales organizados bajo la tutela de los Estados corporativistas y centralistas que se apropiaron de lo público. La sociedad no se coloca de manera subordinada y pasiva ante el Estado, sino con capacidad organizativa y de gestión para satisfacer sus propias necesidades.

La política social hay que entenderla también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, en la medida en que contribuye a naturalizar o institucionalizar las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra. La política social no sólo se genera a partir de la estructura social, sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en ésta. Una política social puede influir sobre la configuración de una esfera de actividad, de varias o de todas ellas, y lo hace directa o indirectamente (Adelantado, 1998).

Esta posición se relaciona con la idea de Max Weber, retomada de Jellinek, que distingue al Estado como Estado de derecho u ordenamiento jurídico (el deber ser) correspondiente a la validez ideal de las normas de la que se ocupan los juristas, frente al Estado como una forma de organización social, integrado a la sociedad, a las relaciones sociales subyacentes (el ser) que atiende a la validez empírica de la que se ocupan los sociólogos (Bobbio, 2001). En este sentido, desde la Sociología, la política social no se puede definir a partir de su justificación explícita, es decir, como una intervención gubernamental compensatoria de los efectos negativos del mercado (el deber ser), sino por sus resultados (el ser) realmente producidos en la estructura social.

En esta interpretación, la política social se considera como un proceso que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal y social) un determinado papel en la satisfacción de las necesidades modificando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua. Aunque se mantiene la idea de que es una intervención predominantemente gubernamental, tampoco es exclusiva de la acción estatal. Sin embargo, desde esta esfera, la política social influye en el bienestar o en el malestar social mediante un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, que inciden sobre la orientación, organización y distribución de los recursos de bienestar, a través de regulaciones, servicios y transferencias. La acción gubernamental, a su vez, requiere de la inevitable participación de los órganos correspondientes del Estado, aunque la modalidad y el grado de la intervención estatal pueden ser de diferente tipo.

La acción del Estado supone una alteración, una participación o una reacción de lo social frente a las iniciativas de los poderes públicos. La transferencia o entrega de bienes o de servicios a una población determinada, tiene como contrapartida la posibilidad de una participación activa de los beneficiarios. A su vez, los efectos de la acción estatal están condicionados por la fuerza de los actores sociales, por las limitaciones de carácter estructural, estratégico, organizativo, político, de ciclo económico, demográfico o de cualquier otro tipo. Por ello, es importante analizar, tanto la legitimación de la intervención estatal, como la modificación real que esa intervención induce en lo social.

En su acepción más general, la política social aparece como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas para la provisión del bienestar donde:

- a) El sector estatal suministra bienes, servicios y transferencias a través de los gobiernos;
- b) El sector mercantil del bienestar social participa mediante las acciones que realizan las empresas privadas en educación, salud, vivienda, etc.<sup>32</sup>;
- c) El sector informal provee recursos de bienestar por parte de los familiares, amigos y vecinos, constituyendo "redes de ayuda" basadas en cierto intercambio recíproco; y,
- d) El sector voluntario (también conocido "sector no lucrativo" o "altruismo organizado") suministra recursos de bienestar mediante las organizaciones sociales y civiles como tercer sector, las fundaciones religiosas o las organizaciones voluntarias con un fuerte contenido asistencial, así como las organizaciones no gubernamentales que surgen como contrapeso a la acción gubernamental.

### 2.3 Objetivos

Los objetivos generales de la política social son tres: a) la búsqueda de la igualdad como la traducción en actos de una filosofía política cuyas implicaciones, llevadas al límite, tendrían consecuencias de más largo alcance; b) la maximización del bienestar en su sentido amplio ya que concierne al bienestar de todos, no sólo de los pobres, con la finalidad de alcanzar un óptimo en vez de un mínimo social; y, c) la eliminación de la pobreza, como el propósito más limitado de los tres debido a que en la práctica se concentra en los estratos socioeconómicos más bajos de la sociedad (Marshall, T.H. 1975).

Los objetivos generales de la política social desde el Estado consisten en promover el bienestar de las personas creando programas que provean una variedad de bienes y servicios sociales, mediante la canalización de recursos públicos hacia grupos amplios de ciudadanos y en algunos casos a todos ellos. Este enfoque se basa en la aceptación de que los gobiernos son responsables del bienestar de la población, pero éste último se puede definir de varias maneras, lo que significa la conformación de diferentes tipos de Estado.

---

<sup>32</sup> En este caso se encuentra el concepto de la "responsabilidad social empresarial", que ha adquirido fuerza en los últimos años y que postula darle impulso a la comunidad con una visión de negocio. Ante la exigencia y poder de compra de los consumidores y organizaciones no gubernamentales, las empresas desarrollan políticas, estrategias y programas en áreas como: ética empresarial, ambiente laboral, medio ambiente, marketing responsable y compromiso con la comunidad, mediante las cuales buscan lograr el éxito de la empresa y el bienestar social en la región donde operan. Inicialmente ésta práctica tenía un fuerte componente filantrópico (dar recursos a una causa social afin a su actividad), sin embargo, las compañías la han profesionalizado crecientemente en la medida en que significa una ganancia mayor, garantiza su sustentabilidad y tiene el atractivo fiscal de la deducción de impuestos. Se considera que la empresa puede ser un detonador de riqueza y también de desarrollo y mejoría en la calidad de vida, en particular, vinculando los nichos de mercado donde actúa con causas sociales directamente relacionadas, pero también mejorando las condiciones de trabajo a su interior. Entre las medidas prácticas destacan: a) hacer un uso racional de los recursos naturales (agua, papel, energía, etc) aunque se tenga dinero para pagarlos; b) hacer productos de calidad y publicidad responsable; c) conocer y depurar la cadena productiva de los insumos; d) evitar en los productos y su comercialización las formas de explotación inhumana del trabajo (infantil o semiesclavo), ilegales (contrabando o piratería) o que dañen el medio ambiente; e) hacer trabajo voluntario y dar apoyo en especie a causas sociales de la comunidad; f) aplicar un código de ética que respete los derechos humanos, de raza, edad y género, entre otras (Mundo Ejecutivo, 2004).

En la interpretación más acotada correspondiente a las visiones neoliberales aplicadas desde los años ochenta en América Latina, la política social se ha concentrado en reducir la pobreza extrema o indigencia considerada como aquella donde la población se encuentra en condiciones de infrasubsistencia física. En este sentido, se han relegado los objetivos de equidad y bienestar para todos. En las últimas dos décadas se destaca a los grupos sociales más pobres, sobre todo en función de los efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural, pero quedan fuera los no pobres y las clases medias en proceso de empobrecimiento o nuevos pobres también afectados por dichas reformas, porque se supone que éstas mejorarán sus condiciones de vida en la medida en que crezca la economía y se genere empleo, es decir, estarían sujetas a una pobreza coyuntural.

## **2.4 Instrumentos**

Los bienes y servicios sociales provistos por el Estado, en general, han sido dependientes de las variables económicas para su financiamiento, sobre todo a través de los impuestos y de los ingresos percibidos por la población en el empleo. La política social depende principalmente del gasto público, sin embargo, como consecuencia de este hecho en la mayoría de los países se han separado erróneamente las políticas económicas y las sociales, a diferencia del concepto de desarrollo social que sí propone la integración de ambas. No obstante, desde una visión integral es claro que el gasto público es indispensable pero no es suficiente para superar la pobreza, ya que persisten retos estructurales como la desigualdad histórica en la apropiación de la riqueza o la ineficiencia e ineficacia del mismo gasto, los cuales deben ser enfrentados de manera sincrónica. Asimismo, existen otros instrumentos originados en los espacios ciudadanos y de los beneficiarios (capital en forma de aportaciones comunitarias en dinero o especie para proyectos productivos), o en los mercados (créditos preferenciales o acceso a formas de capital y activos baratos), que contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población.

## **2.5 Lógica de funcionamiento**

Las condiciones de vida generalmente se agravan cuando la economía se encuentra en una fase recesiva. Desde el Estado, la recaudación fiscal disminuye y se reduce el gasto social, mientras que las necesidades de servicios sociales aumentan por pérdidas en el empleo y el ingreso, así como por el crecimiento demográfico. Es decir, en las prioridades de la política económica se reduce el gasto social para conservar el déficit fiscal en rangos manejables o de control presupuestal. En las sociedades capitalistas subdesarrolladas este funcionamiento ha sido predominante y sus características son típicas de políticas sociales procíclicas que profundizan los rezagos sociales en vez de actuar en contra de ellos en fases de crisis.

La atención a las desigualdades en la estructura social es un objetivo estratégico de la política social la que, sin embargo, no sólo compensa o reduce las desigualdades originadas en las diferentes esferas, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales. En la medida en que la política social distribuye cargas, beneficios y poder entre los individuos y grupos, tiene un carácter dual es constituyente y modulativa a la vez. Por tal razón, es necesario alejarse de la visión esquemática del Estado de Bienestar “bueno” que redistribuye la riqueza social para corregir las fallas del mercado “malo”, ya que la misma acción gubernamental puede presentar fallas y ser generadora de formas de desigualdad social; lo mismo puede suceder en las esferas doméstico-familiar y relacional.

Las intervenciones gubernamentales en el corto plazo pueden generar formas de desigualdad por la acción de políticas sociales selectivistas, tales como la focalización, asociada a la estigmatización de algunos grupos, la ciudadanía de segunda clase o el debilitamiento de la autonomía de los "clientes" y su dependencia de las burocracias. Además pueden aumentar, disminuir o consolidar las desigualdades en la estructura social, según los efectos obtenidos al igualizar, polarizar o reproducir dicha desigualdad. Asimismo, las políticas sociales de subsidios universales (como las de salud o educación) pueden producir impactos desiguales a través del uso desigual de los derechos debido a que no existen garantías de acceso generalizado a los servicios sociales bajo una estructura social y espacial desigual, en la que unos grupos pueden obtener mayor ventaja en el goce de prestaciones respecto a otros.

La estructura social y la política social establecen relaciones de doble dirección, recursividad e interacción, ambas se conforman mutuamente y se alternan la primacía para desembocar en una realidad social determinada. La política social tiene efectos compensatorios sobre las desigualdades, sin embargo, también las redefine y modula (con efectos a corto, mediano o largo plazos), reasignando recursos de bienestar de un sector (mercantil, estatal y social) a otro. Con ello, regula el conflicto social donde los actores sociales asumen roles específicos y provoca diversos impactos en la estructura social.

### **3. La política social y los modelos de desarrollo en América Latina**

La política social tiene diferentes características de acuerdo con los modelos de desarrollo en que se ubican y van de modalidades tradicionales a neoliberales y, de éstas a las alternativas o emergentes. En la estructura social en que se desarrollan presentan cambios como: de fuerte participación estatal a mayor incidencia del mercado; de decisiones centralizadas, corporativas y verticales a formas emergentes de participación social en espacios más democráticos; de una operación centralizada y estatista a variantes descentralizadas y privatizantes con una nueva corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad; de la carencia total de evaluación a formas de contraloría estatal o social; de cobertura universal estratificada a la focalización más refinada y después a la cobertura universal diversificada; de la protección de los derechos sociales a la protección de los derechos individuales y formas de equidad con reconocimiento a la diversidad; y de sociedades desiguales y desintegradas a la búsqueda de sociedades integradas.

Un aspecto que destaca en la aplicación de la política social en los diferentes modelos económicos es que se han mantenido separados los servicios sociales de la economía y que han habido pocos esfuerzos para armonizar las políticas económicas y sociales, a pesar de que ambas dependen del financiamiento público y mantienen estrechas interacciones.

En América Latina, de acuerdo con las relaciones que se establecen entre las esferas social, mercantil y estatal, existen desde la mitad del Siglo XX, por lo menos los siguientes tres grandes paradigmas de desarrollo con sus respectivas políticas sociales que pueden ser contrastados de manera esquemática.

#### **3.1 El modelo desarrollista y la política social tradicional**

Este modelo estuvo vigente, en general, hasta la etapa pre-reforma de los años ochenta, con un Estado de Bienestar, inspirado principalmente en el utilitarismo social, en una versión

rudimentaria e imperfecta respecto a los modelos de países desarrollados, que operaba bajo ideas de solidaridad, responsabilidad colectiva, igualdad y universalismo, pero sujetas a los derechos sociales laborales formales, es decir, en la práctica se trató de un universalismo segmentado, estratificado o aparente. Hubo una amplia participación de masas bajo esquemas corporativos, con un gobierno con liderazgo fuerte, en el modelo de sustitución de importaciones orientado a un mercado interno controlado, donde las necesidades básicas (alimentación, salud y educación) fueron vistas como medios para la modernización y la movilidad social, con políticas sociales de universalismo acotado a la posición en el empleo y asistencialismo paternalista.

El Estado era centralista, la esfera dominante que asignaba los recursos y que fungió como el motor del desarrollo económico. Era el espacio para la solución de los conflictos distributivos, aunque favorecía a algunos grupos organizados de la clase media y de trabajadores sindicalizados, que presionaban con mayor fuerza política para obtener beneficios sociales. Los procesos de modernización, industrialización y urbanización permitieron la movilidad social sobre todo a través de la mejoría educativa y la inserción al mercado laboral formal.

El modelo tradicional de política social defendía el universalismo entendido como una oferta homogénea abierta a todos, bajo los propósitos de integración social y la idea de igualdad. No obstante, el acceso a los bienes y servicios públicos sociales era desigual entre los beneficiarios potenciales en función de condiciones como el lugar de residencia, las comunicaciones y transportes o la disponibilidad de recursos para hacer frente a los costos de transacción requeridos para ser beneficiario.

En este modelo se producía la ampliación progresiva del sistema de protección social incorporando paulatinamente a los excluidos y según se disponía de recursos, de arriba hacia abajo, empezando con quienes tenían menos necesidades y más capacidad de organización y defensa de sus intereses. La asignación de recursos en política social se efectuaba aplicando por lo menos tres criterios: destinarlos a quienes llegaban primero, a los que tenían menos necesidades o a los más necesitados. La preocupación central era atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media y varios de los gremios más fuertes (médicos, maestros, obreros de industrias estratégicas, burócratas, etc.). Por esa vía, el Estado contribuyó también a la ampliación del mercado interno, lo que era funcional para la industria nacional (Sottoli, 2002).

La instrumentación de programas sociales por el sector público era vertical en función de razones administrativas y políticas, especialmente de las derivadas de presiones corporativas. En correspondencia los beneficiarios aparecían más como objetos que como sujetos de la acción pública.

En este modelo fue muy importante la ampliación de la cobertura de los servicios públicos sociales, pero el cumplimiento de este objetivo no agotaba las finalidades de una política, e incluso se puede afirmar que provocó sesgos de iniquidad territorial debido a que fue más fácil ampliarla atendiendo más a poblaciones concentradas que a las rurales dispersas, aún cuando allí existían mayores niveles de necesidad. Asimismo una cobertura elevada no garantizaba buenos resultados desde la perspectiva de la calidad, como sucede aún con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También se da el caso de ampliación de la cobertura sin impacto, al incluir

como beneficiarios a individuos que no tienen necesidades insatisfechas, es decir, se producen errores de inclusión (Cohen y Franco, 1992).

En este modelo se enfatizaba la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, clínicas de salud, hospitales, etc.), aún cuando se carecía de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables). Los recursos fiscales generalmente se asignaban de acuerdo con el presupuesto histórico a pesar de no contar con instrumentos de seguimiento y evaluación del gasto, de manera que las variaciones se derivaban de la ampliación del monto en los rubros ya definidos y en criterios preexistentes.

En este modelo la política social era responsabilidad estatal incluyendo la totalidad de las funciones: financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación. El financiamiento de la política social provenía básicamente de fuentes fiscales lo que implicaba una demanda creciente de recursos para atender necesidades sociales ilimitadas. El Estado subsidiaba los costos derivados de la oferta de bienes o servicios necesarios para superar los problemas sociales diagnosticados.

### **3.2 Modelo neoliberal y la “nueva” política social**

Este modelo se inició a partir de la crisis fiscal del Estado y la escasez de ingresos públicos para financiar el desarrollo en los años ochenta en la región, sustentado en posiciones filosóficas de liberalismo igualitario y en algunos aspectos en el liberalismo libertario; ha durado de la fase de reformas a la fecha en muchos países, orientado por las nociones de eficiencia, subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal y libertad individual. En este paradigma el criterio de igualdad se asocia con los derechos morales a un paquete de servicios básicos para la inserción competitiva de los beneficiarios de la acción estatal en el mercado. Los derechos sociales se entienden como una inversión en capital humano, es decir, un insumo para el crecimiento económico con políticas sociales focalizadas subordinadas a la idea de crecer primero y distribuir después, donde se promueve la participación corresponsable de los beneficiarios con los actores gubernamentales involucrados.

En un contexto de globalización y apertura comercial con impulso a las exportaciones el Estado neoliberal ha apoyado la supuesta “neutralidad” del mercado y lo impulsa como el mejor mecanismo asignador de recursos. Al mismo tiempo trata de despolitizar la acción social estatal con intervenciones selectivas y con una política social residual y asistencial compensatoria, incorporando mecanismo de mercantiles en la prestación de algunos servicios sociales. El Estado se debilita con las reformas –desregulación y privatización- y privilegia la eficiencia y la competitividad, controlando las variables macroeconómicas.

En este paradigma se produjo la desaparición gradual de los subsidios generalizados y se instrumentaron programas focalizados, entendidos como la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios identificados claramente con el objeto de elevar el beneficio promedio por habitante. Esta focalización del gasto social constituye una de las estrategias para la superación de la pobreza y la marginación que ha sido aplicada de manera creciente en varios países y, de manera asociada también se ha avanzado en la evaluación del desempeño gubernamental desde diferentes ángulos y con nuevos enfoques, variables e indicadores (CEPAL, 1995).

En esta política social se opta por asignar recursos a los más necesitados a través de la focalización, es decir, con la identificación más precisa de los beneficiarios potenciales y el diseño de programas dirigidos a asegurar el impacto promedio por habitante más alto sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990 y 1995). El supuesto básico es que la focalización permite mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación de las carencias a satisfacer y de la población objetivo a cubrir, más fácil resulta diseñar acciones diferenciadas y específicas para su solución. Bajo esta idea se espera que aumente la eficiencia en la aplicación de los recursos escasos y el impacto de estos programas al concentrar los esfuerzos en la población más vulnerable o en condiciones de mayor riesgo (Haindl, Buvinic e Irrázaval, 1989).

En este caso se reduce la concentración de responsabilidades en el aparato estatal que pasa a ser responsable parcial del financiamiento, el cual se diversifica hacia fuentes internacionales y privadas, sobre todo para apoyar los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción. El Estado asume funciones de ejecución de los programas de manera subsidiaria en sustitución de otros actores sociales llamados a cumplir esas tareas; pero en esta posición se afirma que las funciones de la política social pueden ser realizadas también por otros sectores como las organizaciones no gubernamentales, el filantrópico, el comercial o el informal donde destaca el rol de la familia (Franco, 2001). Se promueven las contribuciones de los propios beneficiarios con lo cual también se intenta fomentar la corresponsabilidad comunitaria con los programas sociales. También se advierte que existen grupos pobres sin recursos que no pueden responder a esta lógica financiera, por lo que se propone establecer los incentivos adecuados para evitar la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir. Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales, aplicando el principio de que "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres (Larrañaga, 1994; y Lehmann, 1994).

El cofinanciamiento puede provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; y, d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación. (Martinic, 1995).

En éste caso se subsidia la demanda mediante la transferencia de un poder de compra (vía cupones o ingreso monetario en efectivo) al beneficiario, el cual lo ejerce en el mercado de acuerdo con sus necesidades. En este caso existen dos problemas básicos, los criterios y mecanismos para seleccionar a los beneficiarios y el cálculo del subsidio. Bajo los argumentos de que las políticas universales son de alto costo y bajo impacto; que la oferta generalizada es cara, por lo que su abaratamiento es posible mediante la reducción de la calidad y el deterioro del impacto de los programas sobre los beneficiarios, este tipo de política social plantea una forma de universalización acotada a la satisfacción de las necesidades de las personas sustentada en el principio de equidad. Según éste último, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Bajo esta lógica, una oferta homogénea para situaciones heterogéneas mantiene las diferencias originarias. Esa oferta corresponde a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no es adecuada para otros por razones socioeconómicas o culturales.

En esta perspectiva se impulsa también el proceso de privatización de los servicios públicos de educación o salud, ya que el aumento de la demanda en éstos ámbitos supone un incentivo al surgimiento de una oferta de alternativas mayor y más variado, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a una mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervise e intervenga para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

Ante el objetivo de lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, hay preocupación por el impacto, es decir, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas de acuerdo a los objetivos buscados. Por ello se utilizan criterios para la identificación precisa del grupo objetivo, así como diferentes metodologías de evaluación para medir los resultados. Entre los métodos destaca el análisis de costo-impacto a través del cual se mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos, mismo que requiere una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", lo que permite estimar los cambios atribuibles a la acción evaluada (Cohen y Franco, 1992). En cuanto al gasto, se plantea la necesidad de aplicar indicadores relacionados con cada programa específico y se recomienda utilizar la relación costo-impacto para apreciar si el programa maximiza el impacto al menor costo posible.

En este modelo se han impulsado las decisiones en el ámbito local mediante procesos de desconcentración y descentralización. En América Latina y en México en particular, han sido predominantes las estructuras y funciones públicas centralistas debido a diferentes razones como las económicas que incluyen la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la concentración de la actividad económica; las de desarrollo urbano regional expresadas en la concentración de la población en grandes ciudades; las políticas donde se incluyen formas centralistas de poder administrativo en la mayoría de los países aún en aquellos que adoptaron estructuras federales; así como las influencias culturales de países centralizados.

Entre los argumentos a favor de la descentralización se señalan los siguientes: a) la aplicación de criterios iguales en la normatividad y operación de los servicios públicos sociales entre las diferentes regiones, lo que bajo formas de mayor autonomía local provocaría variaciones inadecuadas; b) la autoridad central ha sido fundamental en la conformación del Estado-nación y en la superación de formas de dominación oligárquica y de caciquismo regional; y, c) las decisiones centralizadas en materia de redistribución de recursos facilitan el equilibrio entre oferta y demanda, y con ello, disminuyen los procesos de migración de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga, 1994).

El centralismo genera sus propias fuerzas y procesos entre las élites política y burocrática que se distancian de la población, con lo cual se inhibe la participación ciudadana en las decisiones, mientras que en modelos descentralizados es posible generar un mayor consenso social por la participación de los beneficiarios y el control de las burocracias. Las fuerzas centralizadoras se retroalimentan también por la debilidad de las instituciones locales ante el centro, a pesar de que en muchas ocasiones en el ámbito local-regional se cuenta con elementos para la toma de decisiones adaptadas a su realidad, sin embargo, se opta por soluciones homogéneas aplicadas a condiciones heterogéneas, lo que conduce a una asignación ineficiente de los recursos y a la solución parcial de los problemas.

En México, en la última década se ha avanzado en procesos de descentralización de políticas y programas sociales, sobre todo en materia de educación y salud, al transferir la administración y operación de estos servicios a los gobiernos estatales aunque reservando a la federación las funciones normativas generales, fiscalizadoras y parcialmente financieras.

### **3.3 Modelo de desarrollo humano y política social emergente**

Ante las evidencias de estancamiento y retroceso en la lucha contra la desigualdad y la pobreza que aquejan a los países de América Latina, este modelo se discute y se va conformando lentamente la región. Recupera algunas ideas del marxismo analítico y del comunitarismo moderno para conformar la idea de una nueva justicia distributiva como modelo emergente, con la propuesta de otorgarle mayor importancia a la sociedad frente al Estado y el mercado mediante la construcción de ciudadanía y la aplicación prioritaria del criterio de equidad, donde los derechos humanos son fines en sí mismos sobre la base de las necesidades sociales y el acceso a bienes y servicios.

En esta propuesta la democracia y el Estado cumplen un rol fundamental para lograr el desarrollo humano integral de la población, a través de medidas dirigidas a reducir estructuralmente la desigualdad y donde los pobres requieren de condiciones preferenciales más igualitarias para su inclusión social. Para cumplir con este objetivo, no suficiente la política social per se, es indispensable armonizar diferentes acciones tales como la integración y complementación de las políticas económica y social, promoción del crecimiento, el empleo digno y la redistribución del ingreso, la dotación universal de bienes y servicios básicos de calidad, así como la reestructuración del gasto público para fines sociales. La experiencia también indica que la efectividad de la política social se produce sobre la base de arreglos político-institucionales que requieren de un marco institucional democrático.

A diferencia de los modelos focalizados puros, en este caso se trata de aplicar un enfoque basado, en principio, en la universalidad de los derechos humanos, lo que compromete al Estado por extensión a la universalidad en el otorgamiento de los bienes y servicios públicos. No obstante, se acepta que hay límites a esta estrategia, por ejemplo, de acuerdo con las posibilidades económicas de cada país, la capacidad de los individuos y las familias para cubrir los costos de sus necesidades, a algunas características que obliguen a focalizar los recursos escasos entre grupos de beneficiarios para lograr un mejor efecto o como sucede cuando están territorialmente muy concentrados. En ciertas condiciones, como cuando la pobreza es generalizada en una zona geográfica (sobre todo en zonas rurales) resulta más conveniente aplicar políticas universales en vez de las focalizadas (Baruch, 2005). Sin embargo, los criterios de asignación no niegan los derechos sociales universales necesarios para construir ciudadanía (Cepal, 2000-b; Sottoli, 2002).

A la luz de este modelo se puede decir que el gasto social constituye uno de los principales indicadores para evaluar la política social, considerando que existe una relación inversa significativa entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más gasto menor cantidad de pobres. Por ello las instituciones responsables de enfrentar éste problema social tienen la obligación de exigir los ingresos necesarios para atender las necesidades básicas, independientemente de las crisis económicas que enfrente el país. También se acepta que el gasto social debe tener un comportamiento contracíclico para evitar los choques de las crisis económicas. No obstante, el monto del gasto social es un indicador parcial e insuficiente para medir el desarrollo social o la

inversión en capital humano, ya que puede ser elevado pero mal utilizado, es decir, se debe analizar su ejecución bajo criterios de eficiencia y equidad.

Aunque se acepta la idea de diversificar las fuentes de financiamiento para potenciar los recursos para la acción social, al enfatizar la noción de equidad el gasto social recupera su importancia como mecanismo redistributivo, pero se destaca que los recursos deben tener un origen preferentemente nacional, en particular, deben provenir de un sano sistema de captación fiscal. Aunque existen diferentes criterios respecto a los rubros, conceptos y partidas presupuestales que debe incluir el gasto social, existe consenso en educación, salud y vivienda, pero existen discrepancias respecto a otros. El análisis desagregado del gasto social permite analizar a los efectos más específicos sobre los beneficiarios, por ejemplo, tiene un componente de gasto administrativo que no se traduce en mejoría directa para la población beneficiaria. El gasto social fiscal incluye el subsidio que llega a los beneficiarios y el presupuesto del aparato administrativo de las diferentes secretarías de gobierno, pero excluye las aportaciones de los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos.

Por otra parte, un problema frecuentemente relacionado con la operación de los programas sociales y que se propone revertir en el modelo emergente, es que se convierten en botín de los políticos con la finalidad de demostrar “eficiencia” de sus administraciones o para lograr beneficios electorales, lo que pervierte los derechos de la ciudadanía.

Entre las orientaciones estratégicas que contribuyen a fortalecer la capacidad del Estado para guiar el desarrollo, descentralizar el poder y combatir la corrupción, entre otros logros, se encuentra el énfasis en el estudio de resultados en lugar de los procedimientos. Ello implica un mejor monitoreo y evaluación, así como una definición más precisa de las responsabilidades en la administración pública (Méndez, 1999).

En el mismo sentido, en términos de evaluación de políticas públicas hay una preocupación creciente por superar los errores observados: una metodología débil, inaplicabilidad de los resultados y poca difusión o uso de los mismos. La evaluación tiene que contestar a preguntas básicas: ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿para quién?, ¿qué? y ¿por qué? (Pressman y Wildavsky, 1998).

El proceso de evaluación requiere de contar con información confiable, en particular sobre el presupuesto según sus clasificaciones: por partida, administrativa, funcional, económica, por programa y territorial. También se entiende que, como en el caso de México, en el proceso de integración del presupuesto intervienen varios actores: el Ejecutivo con el gabinete ampliado, la SHCP, las secretarías, las Cámaras de Diputados y de Senadores y crecientemente las autoridades estatales y municipales, todos ellos con su respectiva fuerza socioeconómica y política.

Asimismo, en ocasiones el Estado constituye un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por lo que se señala la necesidad de rediseñar el gobierno y modificar la institucionalidad y las funciones públicas tradicionales. La política social, a su vez, contribuye a la gobernabilidad y a la relegitimación del Estado pero también es relevante por su aportación al desarrollo humano, misma que resulta imprescindible para la competitividad de los países de América Latina en el mediano plazo. De hecho, aspectos como el nuevo conocimiento,

la educación, la ciencia y la tecnología, la investigación y las innovaciones tecnológicas se afirman como un factores productivos estratégicos en la globalización, por lo que la postergación de políticas sociales ambiciosas y agresivas que amplíen el capital humano (principalmente en educación y salud) es un error económico que priva a la sociedad de recursos calificados para adaptarse a la rápida incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

En resumen, el modelo tradicional presenta varias limitaciones, el neoliberal aunque cuestionado aún opera y el emergente de desarrollo humano está en proceso de gestación. En estos paradigmas que caracterizan a la región sobresale el papel del Estado, aunque se ha observado una transición en el eje de las decisiones, primero desde la esfera estatal hacia el mercado y, después lentamente hacia la esfera social lo que, en general, se expresa en las nuevas tendencias de los regímenes políticos y los movimientos y demandas populares. Esta recomposición incide en el bienestar social y en la conceptualización de la política social.

Las diferencias más significativas entre los tres modelos se expresan en aspectos como: el tipo de institucionalidad, la lógica de las decisiones, el financiamiento, los objetivos, los criterios de prioridad y expansión, la selección de la población beneficiaria, el enfoque y los indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación (Cuadro 8).

La política social, más allá de los derechos humanos, se vuelve un prerequisite tanto de la economía como de la política. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Es probable que una combinación de lo mejor de los diferentes modelos de política social ofrezcan un resultado más eficiente y eficaz.

En este sentido, la política social emergente se enfrenta a temas previos como, por ejemplo, la definición de los conceptos de pobreza y desigualdad, así como de los métodos de medición y de información confiable para el diseño de políticas, para establecer objetivos, metas, estrategias, programar, presupuestar y evaluar los impactos socioeconómicos y territoriales de sus acciones. Sin embargo, surgen nuevos temas sociales por ello, se expone a continuación una parte de la amplia discusión que se ha realizado sobre ellos.

#### **IV. LOS CONCEPTOS Y ENFOQUES DE POBREZA**

La desigualdad y la pobreza son conceptos que aluden a situaciones diferentes aunque están estrechamente relacionados. La desigualdad se refiere a la distribución polarizada o inquitativa, en mayor o menor grado, de un conjunto de unidades de análisis (en el aspecto social hogares, personas, regiones, ciudades, etc), que ocupan una posición en una serie estratificada según la jerarquía de determinadas cualidades en el tiempo y en el espacio. La desigualdad social es el producto de sanciones, normas, poder y clase que se generan en las relaciones sociales; aunque también de varios mecanismos que la reproducen, entre los más destacados: a) la propiedad de los medios de producción, principalmente tierra, trabajo y capital; b) el acceso a los ingresos laborales condicionados a la oportunidad de acceder y mantener un trabajo remunerado, así como a la distribución del ingreso (salario, renta y ganancia); y, c) la heterogeneidad estructural relacionada con la capacidad de la fuerza de trabajo de producir en función de su nivel de productividad (Vuskovic, 1993).

La pobreza, por otra parte, es un concepto complejo que alude a las carencias o rezagos de un grupo social colocado en la franja inferior de acuerdo con diferentes indicadores de medición. El estudio de este fenómeno ha evolucionado en el tiempo. Las corrientes de análisis tradicional de la pobreza se concentraron en visiones unidimensionales e individualistas con el predominio del enfoque de bienestar económico, expresado en una función de utilidad con valores de ingreso y consumo referidos a un conjunto de bienes y servicios analizados cuantitativamente. A su vez, los nuevos enfoques abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo incluyendo, además de la privación física, factores no materiales relacionados con la privación social como las capacidades, realizaciones y oportunidades; asimismo, teniendo como referencia los cambios estructurales de los países en la globalización, se estudian asuntos como el nuevo mercado laboral (flexibilización y precariedad), la exclusión, la vulnerabilidad, la segmentación (laboral, educativa y residencial), la polarización social, la socioespacial y la seguridad humana.

A continuación se exponen los conceptos y métodos de medición básicos de la pobreza, en los enfoques tradicionales y emergentes que la estudian, con énfasis en su manifestación en América Latina y México.

##### **1. El concepto de pobreza**

La pobreza se puede definir de varias maneras aunque generalmente se acepta que es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha situación. La privación básicamente se refiere a recursos económicos, capacidades y derechos; y, en general, aplica a las personas con subconsumo respecto a requerimientos considerados como el nivel mínimo adecuado, ya sea real o deseable (pobreza absoluta), a otro grupo de referencia (pobreza relativa), o a aspiraciones (pobreza subjetiva).

Las carencias se pueden expresar en varios ámbitos como: a) ingreso insuficiente de los hogares y las personas según flujos monetarios y no monetarios, o bien, propios y públicos; b) subconsumo de una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, que en su forma extrema se expresa como debilidad biológica; c) rezagos en capital físico (vivienda) o humano (educación y salud); d) alejamiento de mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que

provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos; e) mayor vulnerabilidad social y laboral asociados a la carencia de seguridad básica; f) aislamiento de las oportunidades de participación en las decisiones colectivas para la defensa de los intereses ciudadanos; g) debilidad en el capital social entendido como red social de apoyo; y, h) escaso bienestar en un sentido subjetivo, como un nivel de satisfacción personal adecuado o felicidad.

La pobreza es extrema cuando los individuos no se pueden proveer una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado. Se trata de una condición absoluta en que las carencias generan deterioro orgánico<sup>33</sup>. Esta población requiere mejorar urgentemente sus condiciones de nutrición y salud para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la sociedad. Existe consenso en que este grupo representa la población objetivo prioritaria de las políticas y los programas de corte social. La pobreza moderada se entiende como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad, las cuales varían en tiempo y espacio. Se trata de una condición relativa ya que esta población carece de algunos bienes y servicios que le impiden funcionar como persona o integrarse al entorno social, pero que por su nivel de alimentación y salud puede participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor acceso a las oportunidades disponibles.

La pobreza es temporal o coyuntural cuando se producen caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles, por ejemplo, por reducción salarial o desempleo coyuntural de sus miembros; y es crónica cuando se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados, por ejemplo, escolaridad o niveles satisfactorios de salud, y por lo tanto, es transmitida intergeneracionalmente. Asimismo, se acepta la necesidad de entenderla como un proceso con cambios en el largo, mediano y corto plazos, aunque sobresale su relación con el mercado laboral, el empleo y el desempleo (Townsend, 2003).

La pobreza se refiere también a rezagos de un grupo social respecto a un umbral mínimo, mientras que la desigualdad considera diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad o al grado de concentración y polarización en la distribución del ingreso según todos grupos de población. En general, se entiende que la pobreza no es sólo desigualdad. Asimismo, es posible medir la dispersión o desigualdad entre los pobres como un componente importante de la medición de la pobreza misma, además de cuantificar el número relativo de pobres o la brecha que los separa de la línea de pobreza. Los mecanismos en la asignación de los recursos dentro del hogar, que es una unidad de consumo colectivo, también pueden llevar a formas de desigualdad que coloquen a algunos de sus integrantes en condiciones de pobreza aunque existan recursos suficientes para evitarlo. En América Latina este enfoque es obligado por su estrecha relación con las causas de la pobreza, así como sus limitantes para superarla.

## **2. Los enfoques tradicionales de la pobreza**

Entre los enfoques y métodos más utilizados para el análisis y la medición de la pobreza destacan tres: a) el monetario o línea de pobreza, b) el de necesidades básicas insatisfechas, y c) el de medición integrada de la pobreza.

---

<sup>33</sup> “Si hay hambre y ésta causa muertes –no importa cómo se vea la imagen relativa- es claro que hay pobreza” (Sen, 2003). Esta afirmación refleja la noción de la pobreza absoluta como fenómeno vigente en el espacio de las capacidades.

## **2.1 Enfoque monetario o pobreza de ingreso (LP)**

Este enfoque económico es el más difundido y aplica a las personas de hogares cuyo ingreso per cápita es insuficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados mínimos, evaluados a precios de mercado. El cálculo de un umbral o línea de pobreza permite clasificar a los hogares pobres (extremos y moderados) y no pobres según su nivel de ingreso. En este caso la definición de la pobreza implica establecer las normas (mínimas o deseables) de consumo de la población, generalmente en rubros como alimentación, atención a la salud, asistencia a la escuela, transporte público, comunicaciones básicas (correo, telégrafo y fletes), pago de servicios domésticos, y recreación y cultura. Este enfoque se relaciona con el enfoque biológico, ya que se considera que las familias se encuentran en condiciones de pobreza primaria cuando sus ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. Este enfoque contempla el hambre como la manifestación más grave de la pobreza, es decir, el subconsumo alimentario, condición que se acerca a la pobreza como núcleo irreductible o límite inferior, mismo que resulta adecuado a la realidad que enfrentan la mayoría de los países subdesarrollados. En este sentido, se trata de la pobreza extrema entendida como aquella que afecta a la población cuyo ingreso se ubica por debajo del costo de la línea de pobreza que garantiza el número de calorías y proteínas indispensable para sobrevivir y trabajar. Sin embargo, la medición de estos requerimientos nutricionales mínimos presenta algunas dificultades de método, por ejemplo, las características genéticas o culturales de las sociedades regionales son diferentes, por lo que es difícil trazar una línea estándar aplicable a cualquier individuo. La canasta básica de alimentos, expresada en dinero y definida según el criterio de minimización de costos, no siempre coincide con los hábitos alimentarios reales de grupos de población específicos. Otra dificultad adicional estriba en calcular el costo de los bienes y servicios no alimentarios considerados básicos que necesita la población (Sen, 1992; Férrez y Mancero, 2001).

## **2.2 Enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI)**

En este enfoque la pobreza es una condición de rezagos o carencias inherentes a ella, principalmente en dimensiones como la calidad y cantidad de la educación, la vivienda e inadecuación de los servicios públicos (agua, electricidad y drenaje). El método de NBI consiste en: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción para cada necesidad y componente; c) definir un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión; y, d) clasificar hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres (Boltvinik y Hernández, 1999).

En América Latina, las encuestas de hogares señalan una tendencia estable o inercial a la baja de este tipo de pobreza durante las dos últimas décadas, lo que se asocia con los efectos positivos de la urbanización sobre los indicadores de bienestar no monetarios, destacando una mejoría en la cobertura de servicios básicos (agua y saneamiento), aunque se mantiene la brecha respecto a las zonas rurales (Arriagada, 2000).

Los estudios de marginación, como los realizados en México, son una variante del enfoque de NBI, ya que analizan la pobreza a través de índices resumen compuestos, obtenidos a partir de análisis multivariado o factorial, en particular el de componentes principales aplicados a

indicadores de rezago socio-económico y demográfico reportados en censos y con un fuerte componente territorial en diferentes ámbitos (entidades federativas, municipios, localidades y áreas geoestadísticas básicas). Esta línea de estudio ha sido utilizada para diseñar estrategias y políticas sociales focalizadas, así como para asignar recursos dirigidos a reducir las desigualdades y rezagos socioespaciales y con ello lograr la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios (Conapo, 1993) <sup>34</sup>.

### **2.3 Enfoque de medición integrada de la pobreza (MMIP)**

En este caso se combinan valores de los métodos de LP (que mide pobreza corriente) y NBI (que mide pobreza por carencia de capital) de las mismas unidades de análisis (hogares), por lo que se considera un mayor número de factores que caracterizan la pobreza, aunque algunos de ellos (como salud) pueden ser estimados por ambos. En éste método se calcula un índice global para cada hogar que considera el promedio ponderado de cada rubro de necesidades normativas (Boltvinik, 1992).

## **3. Nuevos enfoques sobre la pobreza**

Los nuevos enfoques sobre la pobreza asumen el carácter multidimensional de la misma, tienden a ser más cualitativos que cuantitativos y enfatizan los aspectos sociales para superar su definición en términos de ingreso. Entre ellos destaca el enfoque de capacidades de Sen, pero se pueden mencionar otros enfoques emergentes que se interconectan como la exclusión y la vulnerabilidad o que, de acuerdo con los cambios mundiales por los procesos de globalización, se expresan en conceptos como segmentación social en sus variantes laboral, educativa y residencial, así como polarización social y seguridad humana.

### **3.1 Enfoque de capacidades**

En este nuevo enfoque la pobreza se entiende como la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad mediante el ejercicio de su voluntad, y la capacidad se entiende como las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, es decir, los distintos funcionamientos que puede lograr. La calidad de vida se evalúa en términos de la capacidad del ser humano para lograr realizaciones o funcionamientos valiosos <sup>35</sup> (Sen, 1992).

*“Algunos funcionamientos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos éstos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias..., al tratar con la pobreza extrema en economías en desarrollo, podemos avanzar mucho con*

---

<sup>34</sup> Este concepto es diferente al de marginalidad, el cual surge en la Escuela de Chicago en los años veinte para explicar los conflictos urbanos en las ciudades norteamericanas. Después se utiliza en América Latina en la teoría de la modernización, según la cual las sociedades “subdesarrolladas” se caracterizan por la coexistencia de un segmento moderno y otro tradicional que limita el crecimiento económico autosostenido; en su dimensión ecológica, el concepto se aplica a las personas que viven socialmente segregados en áreas en viviendas deterioradas, en terrenos ocupados irregularmente y con escasez de servicios urbanos. En la escuela marxista se refiere a la porción de la fuerza de trabajo que no tiene una inserción estable y bien remunerada en el sistema productivo, y que a diferencia del ejército industrial de reserva de los países capitalistas avanzados, se transformaba en masa marginal (Nun, 2001; Cortés, 2002).

<sup>35</sup>

*un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad de estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa”* (Sen, 1998:56).

Esta definición de la pobreza es multidimensional, ya que toma en cuenta el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Este enfoque pone el énfasis en las personas y sus oportunidades, no en su nivel de ingreso, consumo o percepción de bienestar, es decir, evita confundir medios y fines. Los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, en tanto que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. Asimismo, la pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y, en uno relativo, como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades, aunque en este último caso existe controversia al elegir al grupo de referencia para comparar dichos medios (Sen, 2003).

El enfoque de capacidades se expresa en el concepto de desarrollo humano entendido como el estado en que se encuentran las libertades de las personas, o bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: a) alcanzar una vida larga y saludable, b) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y c) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Este concepto se ha cuantificado, aunque de manera reduccionista, en el Índice de Desarrollo Humano

### **3.2 Exclusión social**

La exclusión se refiere a las dificultades de acceso de algunos individuos y hogares a los procesos de desarrollo como resultado de una débil capacidad de integración del modelo social. Se entiende como la negación o no realización de los derechos sociales, tales como a un cierto nivel de vida, al trabajo, a la vivienda y a la educación. También concierne a la brecha que existe entre situaciones o grupos en una o más áreas de la vida social, aunque no necesariamente está relacionada con la pobreza. En otro sentido, la exclusión social es un proceso multidimensional, mientras que la pobreza es uno de sus resultados (Vranken, 2001).

La exclusión se expresa en varios ámbitos relacionados: a) en lo económico, sobre todo en un mercado laboral estrecho y en un ingreso insuficiente que reducen el acceso a los bienes básicos (exclusión social directa); b) en lo político e institucional, por la marginación en la toma de decisiones que incidan, por ejemplo, en el acceso a servicios públicos; c) en lo cultural (identidad, conocimiento y valores), en la debilidad de redes sociales primarias asociada a formas de discriminación étnica y de género; y d) en lo espacial (territorio y localización) por desventajas e inaccesibilidad a los mercados de bienes y servicios. Este enfoque aporta elementos para diseñar políticas de inclusión de tipo compensatorio a los factores que conducen a la exclusión, destacando las producidas en el mercado laboral (Arriagada, 2000).

### **3.3 Vulnerabilidad social**

Este enfoque enfatiza la noción de riesgo diferencial, es decir, la división de las personas y los hogares en grupos con capacidad de adaptación o indefensión ante distintas condiciones adversas. Mientras que la medición de la pobreza alude a ingresos insuficientes y carencias, este enfoque se centra en la disponibilidad de activos de los grupos sociales para hacer frente a cambios en el entorno: trabajo, capital humano, capital social y recursos productivos. La administración de los activos de los pobres es lo que permite enfrentar mejor los riesgos de deterioro de sus niveles de bienestar, mediante estrategias de sobrevivencia en épocas de crisis, como en la década de los ochenta en América Latina, por ejemplo, con el aumento del número de ocupados por hogar, la intensificación del trabajo de las mujeres en el mercado laboral, el crecimiento del trabajo informal, la diversificación de ingresos, la participación en redes de subsistencia, el trabajo a domicilio, el regreso a la familia extensa y la movilización del capital social, entre otras.

Existen por lo menos tres tipos de vulnerabilidad: a) la marginalidad, entendida como la falta o debilidad de vínculos de las personas con el trabajo y en consecuencia la insatisfacción de sus necesidades básicas; b) la pobreza misma, que significa la exposición a factores de empobrecimiento y una baja generación de oportunidades determinada por el nivel de activos; y, c) la exclusión de la modernidad que afecta sobre todo a los jóvenes que, al no adquirir capacidades y destrezas (educación), reproducen generacionalmente la pobreza (Arriagada, 2000).

### **3.4 Segmentación y polarización social**

Las formas de segmentación social pueden ser de tipo laboral, educativa y residencial, y tienen incidencia en la formación del capital social individual, social colectivo y ciudadano de los pobres urbanos. La combinación de los dos grupos influye en el grado de aislamiento o integración en la sociedad de éstos últimos y, en general, amplía la polarización social (Kaztman, 2001).

#### **3.4.1 Segmentación laboral**

Entre los factores que más inciden en los cambios que experimenta la pobreza urbana en los países de América Latina se encuentran los que ocurren en los mercados de trabajo. Durante varias décadas del Siglo XX, el Estado intentó atenuar las situaciones de pobreza y exclusión social, para lo cual aplicó políticas públicas laborales y asistencialistas que atendían las demandas de distintos grupos de la sociedad, con lo cual se mantuvo la estabilidad del sistema y se logró la integración social. En esta etapa avanzó el proceso de urbanización y la ciudad importaba pobreza mediante la inmigración de origen rural. Al final del milenio, aumentó la segmentación del trabajo de manera asociada a los cambios en el funcionamiento del sistema económico, por las reformas estructurales, el avance de la globalización y en particular, por los avances científico tecnológicos de la era de la información que se tradujeron en un cambio del modelo de producción industrial fordista a otro flexible, con deslocalización y desmaterialización del proceso productivo, avance en la terciarización, así como por el debilitamiento de la acción reguladora y correctiva del Estado ante la desigual correlación de fuerzas entre capitalistas y trabajadores.

En este nuevo escenario, un sector pequeño de trabajadores urbanos altamente calificados, vinculado a actividades líderes de la economía (terciario superior), cuenta con salarios elevados y seguridad en el empleo; mientras que otro sector mayoritario poco calificado, mayoritario y excedentario, se convirtió en inseguro, inestable, con salarios bajos y carente de seguridad social y, por lo tanto, aumentó la incertidumbre acerca de sus ingresos presentes y futuros. Por ello, los trabajadores, aún aquellos que establecen relaciones típicamente capitalistas, es decir los asalariados y residentes en zonas urbanas donde se localiza la planta industrial, se colocan en una situación de creciente exclusión social. Asimismo, ante las recurrentes crisis y recesiones económicas, el mercado laboral se estrecha y el trabajo formal pierde fuerza como mecanismo de inclusión social. Los empleos protegidos y estables se reducen, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo. Ante el empleo precario un importante número de trabajadores y los miembros de sus respectivos hogares están obligados a realizar mayores esfuerzos para lograr su reproducción lo que incluye, por ejemplo, la informalidad, el trabajo infantil y las dobles jornadas, entre otras estrategias de sobrevivencia. Aunque casi todos los miembros de la familia pueden contribuir con algo para su bienestar, la capacidad de los adultos para obtener ingresos determina la mayor parte de ese bienestar. Aproximadamente la mitad de las personas que viven en la pobreza están en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). En el mercado laboral se observa una mayor polarización social, con escasa movilidad ascendente y reducción de los ingresos de los sectores medios. Una gran cantidad de personas en edad activa, sobre todo habitantes urbanos, no logra establecer vínculos con un mercado formal de trabajo que le permita su integración social. La ciudad de hoy, entonces, genera nueva pobreza, es más polarizada y dual que antes. (Lindenboim, Serino y González, 2001; Kaztman, 2001).

En otro sentido, desde la perspectiva de las necesidades y los derechos humanos, entre las características más dañinas de la pobreza se encuentran la pérdida de la dignidad y la autoestima, porque debilitan las relaciones en el seno de la familia, la comunidad y la sociedad mayor, lo que también reduce la posibilidad de librarse de un ciclo de privaciones que puede durar varias generaciones. En este contexto, el trabajo tiene una importancia fundamental porque permite mantenerse al individuo, contribuir al bienestar de la familia y de la comunidad, y mueve al respeto de uno mismo y de los demás (Banco Mundial, 2000). No obstante, existen fuertes diferencias sobre las estrategias para generar empleo y de que calidad debe ser.

### **3.4.2 Segregación educativa**

La educación ha sido la principal vía de movilidad social y de la integración social de las nuevas generaciones. El círculo de la pobreza se genera o reproduce por la deficiencia de capacidades en conocimiento de las personas, lo que contribuye a reducir las oportunidades de desarrollo. Esta situación se acentúa a través de formas de segregación educativa de acuerdo con la pertenencia a la clase social, tipo de servicio (público o privado) o costo del sistema, las cuales dificultan la integración social. Los mecanismos de relación interclase en condiciones de igualdad en el sistema educativo se han reducido de manera asociada con la reducción del gasto social para la escuela pública; esta tendencia reduce las redes de reciprocidad, confianza y lealtad que pueden ser activados en el mercado laboral y aún formar ciudadanía. Por ello, las políticas sociales dan prioridad a los recursos dirigidos a fortalecer los sistemas educativos y facilitar el acceso de niños y jóvenes de hogares pobres a estos servicios. En general, los rezagos educativos son mayores en las zonas rurales en relación con las urbanas (Kaztman, 2001).

### **3.4.3 Segregación residencial**

Este enfoque se refiere a la segmentación social entendida como la concentración en los espacios principalmente urbanos de familias y hogares de una condición semejante y que se puede expresar en características socioeconómicas, étnicas, étnicas, etáreas, origen migratorio, entre otras. La segregación tiene por lo menos tres dimensiones: a) el grado de concentración espacial de los grupos sociales, b) la homogeneidad social de los espacios intraurbanos, y c) el prestigio social de las áreas o barrios las ciudades. Las dos primeras son dimensiones objetivas y se pueden representar en índices y planos temáticos para localizar a la población en unidades espaciales de análisis (por ejemplo, municipios, delegaciones, colonias o AGEBS). A su vez, la tercera dimensión es de tipo subjetivo y se refiere a formas de representación mental, percepciones o estigmas asignados a la población que reside en una colonia, barrio o área de la ciudad. La segregación puede ser positiva o negativa, ya que en el primer caso puede contribuir a la realización de negocios inmobiliarios urbanos, a capitalizar la renta de suelo o a “hacer ciudad”; mientras que en el otro extremo se favorece la desintegración social asociada con el surgimiento de los “nuevos pobres”, es decir, con población afectada por el desempleo, subempleo, informalidad, delincuencia, drogadicción, inseguridad, analfabetismo, entre otros aspectos. En este caso destacan los ghettos de negros y latinos en EUA, los barrios de inmigrantes en las ciudades europeas y las áreas de trabajadores informales en condiciones de precariedad, con escasez de servicios y equipamiento en las ciudades de América Latina (Sabatini, 2003).

La segregación socioespacial ha aumentado en la región en la medida en que las estrategias de exclusividad residencial de los ricos expulsa a los pobres o las políticas de vivienda localizan sus proyectos para grupos de bajos ingresos en zonas de las periferias urbanas donde el costo del suelo es menor y los servicios públicos insuficientes o ineficientes. Estas tendencias se pueden analizar en los espacios urbanos como un todo, considerando el conjunto de unidades socioespaciales de una ciudad y elaborando mapas según índices de medición de bienestar o rezago expresados en categorías graduales (del tipo alto, medio y bajo). En este sentido, se expresa el concepto de segregación al agrupar hogares, viviendas, barrios, colonias, municipios o delegaciones en estratos socioeconómicos, en una nueva configuración que pasa de la ciudad nuclear y concentrada, hacia la ciudad-región, polinuclear, expandida, dispersa y difusa.

### **3.5 Seguridad humana**

Esta línea de análisis pone el acento en tres aspectos que afectan a los pobres urbanos: a) la crisis de espacio público de los nuevos barrios pobres, b) su inseguridad, y, c) la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad. Si bien, el aumento de la delincuencia y la percepción de inseguridad por la ciudadanía son fenómenos multicausales que rebasan a la pobreza, es un hecho que las grandes ciudades postfordistas de América Latina tienden a ser fragmentadas, conflictivas e inseguras y que estos fenómenos se interconectan, por ejemplo, como focos de riesgo expresados en el estigma de barrio o colonia, en medios y rutas de transporte público utilizado por los pobres o en el aislamiento de áreas residenciales atrás de enrejados que aparentan fortalezas urbanas (Arriagada, 2000).

#### **4. Reflexiones generales**

El estudio de la pobreza está sujeto a varios enfoques y métodos de medición pero no existe una sola vía para explicar este fenómeno, aunque se acepta crecientemente que es multidimensional. Existen varios procesos económicos, sociales, políticos y culturales, condicionados geográficamente, que contribuyen a generar o superar las condiciones de pobreza, la cual ha evolucionado en sus orígenes, manifestaciones y efectos, por lo que es necesario ampliar las opciones para su estudio considerando la existencia de diferentes factores, como por ejemplo, su carácter estructural o coyuntural, absoluto y relativo, objetivo o subjetivo, carencias y activos, entre otros.

En general, tanto los enfoques y métodos de medición de la pobreza tradicionales como los emergentes aceptan que existen condiciones objetivas para establecer umbrales mínimos o normas, en particular cuando la misma se ubica cerca de su condición absoluta. En este sentido, es posible recurrir a las declaraciones y pactos internacionales, a la Constitución, a los patrones culturales de vida y de consumo, así como a las percepciones subjetivas de la población en relación con la pobreza. Un problema metodológico central consistirá entonces en seleccionar la canasta de bienes y servicios considerados básicos para la definición de los umbrales, lo cual provoca polémicas entre los distintos actores involucrados en esa tarea, sobre todo, entre los gubernamentales, académicos y de organizaciones de la sociedad civil.

Aunque el debate continúa, se acepta que la pobreza absoluta es más grave en las zonas rurales, en tanto que es menos profunda en zonas urbanas donde, no obstante, han surgido nuevas formas pauperización asociadas a procesos de exclusión, vulnerabilidad, segmentación y polarización social que generan importantes retos para las políticas sociales.

También es indispensable ubicar el fenómeno de la pobreza en el contexto de los procesos de exclusión laboral formal y de los servicios básicos, la metropolización, la terciarización y la globalización, impulsados por las modernas fuerzas del mercado que influyen en la división internacional del trabajo, en la conformación del territorio y en las condiciones de vida de la población, y frente a las cuales se han debilitado las funciones de planeación, participación, regulación y gestión del Estado.

En la segunda parte de este trabajo se exponen las características básicas de la desigualdad y la pobreza en América Latina y México, así como el comportamiento de algunas variables en el largo plazo con el objeto de mostrar patrones y asociaciones significativas que ilustran las condiciones socioeconómicas reales a manera de evaluación de los resultados de las políticas y los programas sociales diseñados e instrumentados principalmente por el Estado mexicano. En este aspecto, en el contexto de la política económica y la política social, se analiza con mayor detalle el caso del Progres-Oportunidades.

## **SEGUNDA PARTE**

## V. CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA

La desigualdad y la pobreza son fenómenos asociados que, en general, resultan de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado; ellos cuestionan los resultados económicos y sociales de los modelos de desarrollo, en particular, el papel del Estado y expresan una violación a los derechos humanos de los ciudadanos. Los análisis sobre las relaciones que se establecen entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza han evolucionado y se han enriquecido en el tiempo, no exentos de un intenso debate, como se puede ver en la breve exposición de algunos argumentos teóricos que se presenta adelante en este capítulo. Las formas en que se explican y demuestran las relaciones de causalidad entre estos fenómenos tienen varios efectos en el sentido del diseño de las políticas públicas. A su vez, el Estado incide a través de éstas en el rumbo general de la sociedad, por lo que es importante contar con estudios más detallados que evalúen y reorienten sus acciones. En esta sección también se destacan, para el caso de México, las características de la pobreza y algunas variables de corte económico como el ingreso, el trabajo, la inflación y el salario, y otras sociales como las de nutrición, alimentación, salud, educación y vivienda en su expresión territorial o en índices compuestos, con énfasis en las características de la pobreza.

### 1. Las interpretaciones teóricas

La relación entre crecimiento económico y desigualdad -medida por la distribución del ingreso- ha sido estudiada por autores de diversas corrientes teóricas (Aguilera, 1998). Aún hasta la década de los setenta predominó la formulación de Simón Kuznets, según la cual el reto económico central era lograr el crecimiento económico a través de la modernización del aparato productivo, lo que a su vez permitiría reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Esta hipótesis era consistente con la experiencia de la mayoría de los países desarrollados; en países atrasados este proceso sería una curva en forma de “U” invertida, debido a que en una primera fase de crecimiento económico aumentaría la desigualdad en la distribución del ingreso por habitante, pero en una segunda fase habría transferencias de mano de obra de sectores rurales y agrícolas de baja productividad hacia sectores urbanos e industriales de alta productividad, con lo cual se ampliaría el mercado a los productos primarios, la desigualdad sectorial y regional se estabilizaría por un tiempo, y luego se reduciría. Esta hipótesis supone: a) un dualismo sectorial con diferencias de productividad en la economía, b) una elevada proporción de la población depende de actividades agrícolas, c) libre transferencia de población hacia el sector no agrícola acorde con el proceso de crecimiento económico, y, d) la productividad, la distribución del ingreso y la desigualdad en el sector no agrícola son mayores que en el agrícola. Bajo estos supuestos los cambios en la desigualdad dependen de: a) las diferencias de desigualdad entre sectores, b) la concentración de la propiedad y los activos (ahorro), y c) las políticas redistributivas que son aplicadas en las etapas avanzadas de crecimiento <sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Kuznets en las conclusiones de su trabajo pionero acepta que tal vez el 5 por ciento sea información empírica y el 95 por ciento especulación, y que algo de ellas posiblemente esté contaminado por ilusiones (Kuznets, 1955). En otro trabajo hace una observación metodológica “...para asegurar una perspectiva adecuada y distinguir los movimientos a largo plazo de las fluctuaciones a corto plazo que acompañan a los ciclos económicos o a otros cambios pasajeros necesitamos estimaciones que cubran un periodo suficientemente largo. En mi propio trabajo...utilizo una extensión de cuatro o cinco décadas como periodo mínimo...en los Estados Unidos, los tipos de crecimiento revelan oscilaciones de 20 a 25 años, además de las fluctuaciones cíclicas que varían de cuatro a nueve años” (Kuznets, 1963; p. 7).

En la misma línea Arthur Lewis desarrolló un modelo en el cual suponía que el crecimiento y la acumulación de capital se darían en el sector industrial moderno, los capitalistas contratarían a un salario determinado y reinvertirían una parte de sus ganancias; la distribución del ingreso mejoraría con la transferencia de trabajadores del sector tradicional de baja productividad al moderno; la desigualdad en el ingreso aumentaría inicialmente como promedio del alza del ingreso mismo, pero después se reduciría al pasar de una economía dual a una economía de un solo sector totalmente industrializada, y este proceso supone un alto ritmo de crecimiento. A su vez, Robinson demostró que existe un punto en el crecimiento económico en el que la desigualdad alcanza su valor máximo y luego disminuye.

Esta lógica implicaba que, en países de bajo nivel de desarrollo era indispensable promover la acumulación de capital (mayores tasas de ahorro y de inversión) para lograr el crecimiento económico, lo que implicaba un cierto grado inicial de desigualdad (mayor ahorro de individuos de altos ingresos) pero que después se produciría un derrame de sus beneficios reduciéndola, y con ello, disminuiría la pobreza.

A partir de estos modelos de inspiración neoclásica, se derivaron estrategias prácticas en los planes de desarrollo económico orientadas a fortalecer el proceso de industrialización y urbanización con lo cual se incrementaría la productividad marginal de los factores, suponiendo la movilidad de la mano de obra del campo a las ciudades y su inserción al mercado laboral. A su vez, el fortalecimiento de nodos urbanos dinámicos modernos, industrializados y con aplicación de innovaciones tecnológicas propiciaría la difusión del crecimiento hacia sus áreas de influencia, la mayoría tradicionales, atrasadas, rurales y pobres. Las políticas públicas se orientaron entonces a la creación y atracción de industrias, mediante incentivos a la inversión y provisión de infraestructura para centros urbanos que atraían población. En consecuencia, se adoptaron estrategias de desarrollo desigual en lo sectorial y polarizado en lo territorial.

En la década de los setenta algunos trabajos, como los de la OIT, ya relacionaban el crecimiento con la pobreza, en particular, con los conceptos de calidad de vida y necesidades básicas. Pero a partir de los años ochenta al producirse una recesión mundial un gran número de economías tradicionales atrasadas redujeron bruscamente su crecimiento, se enfrentaron a un insuficiente desarrollo industrial que no pudo sostener el dinamismo económico, a modificaciones en los precios relativos asociados a choques externos y a la aplicación de medidas de estabilización y ajuste estructural. El sector moderno redujo su dinamismo y no fue capaz de asimilar a la población excedente originaria del sector tradicional, que tampoco mejoró su productividad por una baja tasa de inversión y limitada incorporación de tecnología, pero que se refugió en actividades terciarias en condiciones precarias y en espacios periféricos metropolitanos con limitados servicios públicos. La consecuencia fue un aumento en la desigualdad socioespacial e intersectorial, sobre todo por el repunte en la concentración del ingreso, la caída del empleo formal, la contención del salario real directo como principal variable para controlar la inflación y el proceso general de empobrecimiento en muchas regiones, asociadas a una retracción del Estado como agente redistribuidor o compensador social en fases de crisis.

En este contexto, el Banco Mundial abordaba el tema bajo la idea de “redistribución con crecimiento”, pero aún en la línea anterior. A la luz de los graves efectos socioeconómicos de la crisis internacional, también se hicieron avances metodológicos como los índices de pobreza tipo Foster-Greer-Thorbecke y con el trabajo teórico de Amartya Sen desde el igualitarismo se

iniciaron sus aplicaciones empíricas como en el caso del Índice de Desarrollo Humano. Estas contribuciones y el trabajo de un número creciente investigadores con mayor información y técnicas de análisis permitieron avanzar en los noventa en varios frentes. El Banco Mundial (“ampliar las bases del desarrollo”) y el PNUD, ya llamaban la atención al tema de la pobreza con la idea de que el crecimiento económico no debería tener sólo impactos en aspectos económicos como el ingreso, sino también en el desarrollo humano, es decir, en nutrición, salud, educación, entre otros. No obstante, algunos analistas cuestionaban la idea de una dirección de causalidad que va de un mayor crecimiento hacia la reducción de la desigualdad y la pobreza. En su lugar, demostraban que la relación debería ser de una alta concentración del ingreso a bajas tasas de crecimiento (Alesina and Rodrik, 1994).

Otros investigadores también revisaron con más detalle el modelo de Kuznets. Por ejemplo, Kravis señalaba que en la fase de industrialización aumentaban rápidamente el excedente y la dispersión de los ingresos, y con ello la desigualdad, pero después no se puede determinar una tendencia clara. Bourguignon establece que la distribución en el ingreso debe tomar en cuenta la magnitud de las elasticidades precio e ingreso en cada sector y las fases en que se encuentre la economía, asimismo, apunta el papel relevante de la tecnología utilizada y que generalmente amplía la brecha intersectorial. Deininger y Squire mostraron que la Curva de Kuznets no es robusta si se consideran bases de datos más amplias, diferente composición en la muestra de países utilizada y varios periodos de observación (Hernández, 1999).

Bruno, Ravallion y Squire, al analizar datos de 44 países por década entre 1960 y 1990, no encontraron evidencias de la curva invertida y al profundizar en el caso de la India tampoco encuentran que el crecimiento económico aumente la desigualdad. En su trabajo señalan que no se puede afirmar que el crecimiento siempre beneficie a los pobres o que la pobreza no se reduce por efecto de políticas pro crecimiento. La relación entre ambas es compleja y no presenta tendencias claras generales, y hay otros factores que influyen en la desigualdad, por ejemplo, la educación, el comercio o la composición sectorial del crecimiento. Asimismo, concluyen que las políticas dirigidas a los pobres mediante las cuales se acumulan activos productivos (principalmente en educación, salud y nutrición) cuando son aplicadas en un contexto “sin distorsiones”, son instrumentos importantes para lograr un alto crecimiento (Bruno, Ravallion y Squire, 1996).

Otros estudios indican que la relación entre crecimiento económico y desigualdad debe ser analizada con más cuidado en los países subdesarrollados como los de América Latina, incorporando otras variables explicativas como: a) las de tipo histórico, político y cultural; b) considerar que la desigualdad es una función de la dependencia y parte de un sistema cultural y político corporativo, burocrático y autoritario; y, c) tomar en cuenta la educación y las disparidades regionales en espacios subnacionales. Asimismo, es muy importante estudiar la propiedad de la tierra, ya que algunos países atrasados con un relativamente alto PIB y bajos niveles de desigualdad lo lograron debido a dos vías principales: a) redistribución antes del crecimiento, por ejemplo, con la aplicación de políticas de distribución masiva de tierras en las etapas iniciales de desarrollo, como sucedió en México durante el gobierno de Lázaro Cárdenas; o, b) redistribución con crecimiento, con políticas redistributivas durante las fases de industrialización, como en la etapa de sustitución de importaciones de México con una fuerte política social aunque de universalismo segmentado (Bowman, 1997).

Es importante considerar en el crecimiento y la desigualdad están crecientemente condicionados por fenómenos asociados a la mundialización del capitalismo que incluyen la movilidad del capital, la deslocalización del proceso productivo, cambios en la división internacional del trabajo, un mayor desarrollo del sector servicios apoyado en los avances científico tecnológicos bajo el liderazgo de las grandes metrópolis en la era del conocimiento. En este contexto, siguiendo el razonamiento de Kuznets, hay dos tendencias que permiten sugerir, en un extremo, una fase regresiva donde aumenta la desigualdad o se mantiene en niveles altos (Ginis entre 0.4 y 0.6) asociada con un modelo polarizado, excluyente, concentrador y empobrecedor con estancamiento económico en muchos países atrasados; y en el otro extremo, una tendencia progresiva correspondiente sobre todo a países desarrollados y algunos asiáticos con un modelo posmoderno, de alta productividad, redistributivo y más equitativo. En consecuencia, la desigualdad entre países no se reduce y, considerando el comportamiento del ingreso, se confirma que América Latina es la región más inequitativa del mundo, como lo demostraron Deininger y Squire (1996) al analizar datos de 58 países, y establecer que hay una relación inversa entre desigualdad en la distribución de activos productivos (medida con la variable de distribución de la tierra) y crecimiento económico. Asimismo, Birdsall y Londoño (1997) encuentran evidencia para la región de que la desigualdad (sobre todo la medida con la distribución de tierras) frena el crecimiento económico a diferencia del planteamiento inicial de Kuznets.

Por otra parte, se afirma que la idea consistente en que la desigualdad en el ingreso se incrementa al principio con el crecimiento económico, pero después disminuye para lograr sociedades más desarrolladas, fue usada (sobre todo de manera ideológica en el Consenso de Washington bajo una visión etapista) para justificar el crecimiento de la desigualdad en los países pobres y ampliar la brecha en el desarrollo internacional, y ante ello es necesario pasar del objetivo estratégico de “crecer primero” al de “crecer con equidad” sobre la base de las necesidades humanas con inclusión social (Mkandawire, 2001). En este sentido, se ha promovido un concepto de equidad con características multidimensionales, es decir, desde la dimensión económica se incluye el ingreso que es complementado en lo social con variables de necesidades básicas, pero se incorporan también otras dimensiones como la intergeneracional, la étnica, la de género y la territorial, las cuales expresan formas específicas de desigualdad.

En este contexto, algunas estrategias de desarrollo nacional adoptaron políticas que integraban el crecimiento del producto con la equidad en el ingreso, por lo menos a través de tres variantes: a) el modelo Chino, que enfatizó la distribución de la riqueza hacia zonas rurales mediante la expropiación de tierras y empresas para repartirlas entre pequeños productores y empresas estatales colectivas, con un esfuerzo para aumentar la productividad, el empleo y el ingreso, lo que fortaleció las estrategias de desarrollo rural y endógeno, y permitió integrar los sectores tradicional y moderno; b) el modelo de la ONU, el cual mantuvo el objetivo de un alto crecimiento económico cuyas ganancias se debían redistribuir mediante intervenciones gubernamentales como: provisión de bienes y servicios a los más necesitados, educación capacitación para los trabajadores de bajos ingresos, y fomento a la generación y acumulación de activos de los pobres (mejoramiento de tierras e instrumentos de trabajo); y, c) el modelo de necesidades básicas que propuso una política de ataque a la pobreza a través de la provisión de bienes y servicios en aspectos de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios básicos. Asimismo, en aportaciones subsecuentes se reconsideró el papel de la agricultura en el desarrollo, sobre todo a través del impulso a la agroindustria, la creación de infraestructura y la ampliación

de servicios rurales que facilitaran la integración campo-ciudad, y se introdujeron los enfoques de desarrollo rural integral, de tipo endógeno y con sustentabilidad ambiental (Asuad, 2004).

Las bases conceptuales del análisis y la medición de la riqueza también se han reorientado hacia el desarrollo sustentable, entendido como aquel que “satisface las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de cumplir con sus propios requerimientos”, como lo definió la Comisión Brundtland en 1987. Bajo esta idea, la riqueza de un país incluye el capital físico (bienes manufacturados, edificios, maquinaria, carreteras, etc.), pero también el capital humano (salud, conocimiento y capacidades), el capital natural (ecosistemas, minerales y combustibles fósiles) y las instituciones (gobierno, sociedad civil y Estado de derecho). El desarrollo será sustentable, sí y solo sí, la riqueza de una economía con relación a su población se mantiene en el tiempo. El crecimiento económico entonces forma parte de la riqueza generada, pero no se debe entender sólo como crecimiento del producto interno bruto. A partir de este nuevo paradigma se estima que durante las tres décadas pasadas, el mundo rico disfrutó de un “desarrollo sustentable”, mientras que en el mundo pobre (con excepción de China) no lo ha sido, en este caso porque aún cuando hubiera incrementado su PIB por habitante (con capital físico y capital humano) su riqueza habría disminuido porque éste no ha compensado la degradación del capital natural, el cual además tiene límites de reposición como lo demuestra el calentamiento global, entre otros fenómenos (Dasgupta, 2005).

En general, ha predominado la idea de avanzar primero en el crecimiento económico fortaleciendo el mercado, para lograr de manera secundaria reducir la desigualdad y mejorar los niveles de bienestar de los pobres. Cabe decir, que aunque no se ha demostrado una relación única entre ambas dimensiones que sea aplicable a todos los países, en el caso de América Latina, la desigualdad crece o se mantiene en niveles altos independientemente del comportamiento económico, es decir, si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente para disminuir la desigualdad y la pobreza, pero también es cierto que éstas limitan el crecimiento, lo que genera un círculo vicioso.

La preocupación sobre este tema ha sido tal que ha obligado también a organismos como el Banco Mundial a revisar sus puntos de vista, lo que le lleva a afirmar lo siguiente:

*“Que el aumento de los niveles de ingreso mitiga la pobreza, y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo, es un aspecto bien conocido por todos que ha recibido considerable atención en la búsqueda de un crecimiento favorable a los pobres. Se ha estudiado mucho menos el canal inverso, quizás la pobreza sea, en realidad, parte de la razón del desempeño bajo de una región en cuanto a su crecimiento, lo que crea círculos viciosos en los cuales el crecimiento bajo genera mayor pobreza y la mayor pobreza, a su vez, ocasiona un crecimiento bajo”* (Banco Mundial, 2006-a:1).

*“Para trasladarnos de un círculo vicioso a uno virtuoso, debemos atacar la pobreza decididamente y en varios frentes, proceso que redundará en mayor crecimiento y a su vez, reduce la pobreza...La lucha contra la pobreza no sólo sirve a los pobres, también es positiva para toda la sociedad”* (Banco Mundial, 2006-b).

Cabe señalar que, si bien algunos investigadores y organismos internacionales reconocen que hay que cambiar el enfoque en el estudio del crecimiento económico con relación a la desigualdad y la pobreza, ponen el acento en diferentes causas que los generan, así como en distintas estrategias y políticas que se deben diseñar e instrumentar para enfrentarlos.

Por otra parte, desde la economía neoclásica, se avanza gradualmente y se transita del análisis de la relación causal entre crecimiento y distribución, a la aceptación de los efectos positivos de mayores grados de equidad sobre un crecimiento más dinámico. No obstante, existen por lo menos tres posiciones desarrolladas, sobre todo por economistas, alrededor del debate ahora denominado de “crecimiento pro-pobre” de acuerdo con tres planteamientos básicos: a) que la desigualdad no cumple una función importante en la reducción de la pobreza; b) que la reducción de la desigualdad sí juega un papel central para lograr el crecimiento y reducir la pobreza; y c) que la reducción de la pobreza reduce marginalmente la desigualdad (Baruch, 2006).

En el caso del segundo argumento, que sería aplicable a América Latina, se ofrecen varias propuestas susceptibles de medición que se pueden mencionar. Se afirma que la desigualdad se reduce:

- i. Cuando baja la línea de la pobreza o cuando el quintil más bajo gana relativa o absolutamente más ingreso por persona que el incremento en el ingreso promedio por habitante (Klasen);
- ii. Cuando los ingresos de quienes están por debajo de la línea de pobreza crecen por arriba de ésta (Bhalla);
- iii. Cuando el crecimiento económico se produce junto con la reducción de la desigualdad, por lo que el beneficio para los pobres es mayor que para los ricos (Kakwani y Pernia);
- iv. Cuando el ingreso promedio en el quintil más bajo se incrementa el doble del ingreso promedio total (alto crecimiento pro-pobre) o más rápido que el ingreso promedio (Cling) (citado en Baruch, 2006).

Al respecto, existen dos grandes propuestas metodológicas que miden el grado en que el crecimiento beneficia los pobres y, en particular, la proporción de beneficios que reciben los pobres y los no pobres por la aplicación de políticas gubernamentales. Por un lado, la que identifica las fases de crecimiento económico como “pro-pobres” cuando hay reducción de la pobreza medida a través de un índice de pobreza elástico al crecimiento; y por otro, la que incluye la condición de que también se debe reducir la desigualdad en la fase de crecimiento definida como “pro-pobre”, y que incorpora además de un índice de pobreza (tipo Foster-Greer-Thorbecke) otro que mide la desigualdad (tipo Curva de Lorenz). Evidentemente, cada método puede llegar a conclusiones distintas al estudiar un mismo país<sup>36</sup>.

En resumen, las dimensiones de crecimiento económico, por un lado, y la desigualdad y la pobreza, por el otro, han estado sujetas al dilema entre eficiencia y equidad, lo que puede ser equivocado ya que existen relaciones causales que las retroalimentan y que obligan a enfrentarlas simultáneamente. Ante ello, lo que en general se observa entre los agentes económicos, sociales y políticos con y en el poder en la región, es una aceptación en el discurso, pero una resistencia

---

<sup>36</sup> En el primer grupo se ubican Ravaillón, Chen y el Banco Mundial; mientras que en el segundo Kakwani, Pernia, Klasen, Bhalla, et.al. (Baruch, 2006).

efectiva a asumir los costos de la superación de la desigualdad y la pobreza como requisito para recuperar un crecimiento económico dinámico, sostenido y sustentable, donde todos ganen en el mediano y largo plazos. En este contexto, adquieren importancia tanto la esfera social como la estatal, ya que se trata de impulsar una estrategia de crecimiento con reducción de la desigualdad (redistribución progresiva del ingreso), lo que conduce a la necesidad de articular la política económica y la política social en un contexto democrático.

## **2. Las tendencias en América Latina**

La distribución del ingreso en América Latina es en promedio la más desigual entre las regiones mundiales, históricamente se ha ubicado en niveles muy elevados y se ha mantenido de manera persistente desde la mitad del Siglo XX. El crecimiento económico de la región ha sido relativamente débil, lo que se retroalimenta con la pobreza generalizada.

Aunque la desigualdad disminuyó ligeramente en los años setenta, considerado el último periodo de crecimiento económico sostenido y generalizado en la región, se revirtió en la década de los ochenta debido a la recesión con inflación, lo que provocó desempleo y contracción del salario real, así como una disminución general en el ingreso de los hogares situados en la base de la pirámide. Hacia los años noventa, en países como México y Brasil, se produjo un ciclo con un mayor número de años de recuperación del crecimiento combinado y algunos otros de contracción económica, pero el saldo final es que en términos de igualdad no hubo avances sino grandes rezagos redistributivos (CEPAL, 2005)<sup>37</sup>.

Entre el amplio conjunto de factores que explican la desigualdad destaca la polarización en la propiedad de los medios de producción, con una élite dueña de grandes empresas y oligopolios que concentran una elevada porción de la riqueza. En el otro extremo, se encuentran los grupos campesinos e indígenas con limitado acceso a la tierra, además con un sector agropecuario que ha reducido sistemáticamente su crecimiento y su participación en el valor agregado y la aún elevada proporción de personas que dependen de la venta de productos agrícolas con precios a la baja. Estas condiciones han provocado un aumento en los flujos migratorios hacia las ciudades y entre países, con lo cual se amplía la pobreza en los destinos urbanos. Asimismo, los bajos niveles de capital humano (baja educación y mayores riesgos de salud) de la fuerza de trabajo reducen sus oportunidades laborales, lo que repercute en un menor ingreso familiar.

En general, la evidencia estadística indica que la desigualdad y el nivel de desarrollo no muestran una relación clara entre el conjunto de los países de América Latina. En algunos aumenta la desigualdad con alto crecimiento y viceversa (Morley, 2000). No obstante, se acepta que los países con un elevado grado de desigualdad tienen más obstáculos para crecer (sobre todo los más pobres) que aquellos con una sociedad más igualitaria debido a la existencia de fenómenos asociados como: la corrupción por el abuso del poder, las actividades ilegales, las inseguridad en los derechos de propiedad, los resentimientos sociales y los riesgos de ingobernabilidad, los cuales producen incertidumbre e inhiben la inversión y el crecimiento. Asimismo, en condiciones de mayor pobreza, los gobiernos reciben una mayor presión para aumentar la captación fiscal y

---

<sup>37</sup> Desde comienzos de los años noventa, América Latina era la región con mayor desigualdad del ingreso del mundo; el promedio aritmético de los coeficientes Gini de sus países era de 0.49, más de 15 puntos por encima de los países desarrollados o que los países del sudeste asiático, y apenas comparable al promedio de países africanos.

reorientar el gasto hacia los sectores más rezagados, extrayendo recursos al ahorro y la inversión productiva lo que reduce el potencial de crecimiento.

La desigualdad y la pobreza en América Latina tienen un origen histórico, sin embargo, se considera que se acentuaron con el rompimiento del contrato social vigente con el Estado de Bienestar en sus variantes desarrollistas. A partir de la década de los ochenta se aplicó un abanico de reformas estructurales que modificaron la esfera estatal, así como sus interacciones con la sociedad y el mercado, lo que dio paso a cambios en la estructura social.

Estas reformas se entienden básicamente como políticas dirigidas a mejorar la eficiencia y el funcionamiento de los mercados en: a) Política de comercio exterior, con aranceles bajos y uniformes; b) Política financiera, con tasas de interés determinadas por el mercado, requisitos de reservas bajos y regulación y supervisión efectivas; c) Política impositiva con tasas de impuesto a la renta e IVA bajas, bases de impuestos amplias y efectivas, y privatizaciones; d) Legislación laboral, mediante la flexibilidad en los contratos, certidumbre de los costos laborales, impuestos a la nómina bajos y ligados a beneficios individuales. Por otra parte, lo que no se consideran reformas estructurales son las políticas de estabilización macroeconómica, monetaria, cambiaria, fiscal y liberalización de la cuenta de capitales. No obstante, estas medidas significaron mayor apertura comercial, desregulación, privatización de empresas estatales y aplicación de políticas antiinflacionarias. Los resultados han sido objeto de varios estudios, aunque subsiste la idea de que provocaron desindustrialización, profundizaron la crisis agrícola, redujeron el salario real, aumentaron el desempleo y empobrecieron a amplios grupos sociales (Lora, 2003).

Cabe mencionar que algunos estudios señalan que la adopción de reformas de mercado en América Latina no necesariamente habrían elevado la ya alta desigualdad, ni habrían aumentado la pobreza. Afirman que la falta de progreso distributivo no debería ser atribuido a las reformas estructurales, sino a la desigual dotación y distribución de los recursos primarios, a la insuficiente acumulación de capital físico y humano, así como a la desigual distribución de la propiedad de activos productivos en la sociedad desde el último cuarto del Siglo XX. La dinámica de la desigualdad del ingreso se originaría en los ciclos del ingreso y la inversión, o en la profunda y creciente desigualdad de oportunidades de educación. Las políticas públicas en la región habrían tenido efectos positivos sobre la equidad, ya que las reformas estructurales habrían contribuido a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, es decir, habrían evitado un deterioro mayor de la desigualdad.

El hecho es que la desigualdad del ingreso en América Latina está asociada con la dinámica de acumulación de capital físico y humano de manera que se establecen por lo menos tres correlaciones significativas: a) el aumento de la inversión entre 4 y 5 puntos del PIB se asocia con una reducción de un punto del coeficiente de Gini; b) el aumento de un año de educación (según el nivel de desarrollo de cada país) se asocia con una disminución del coeficiente de Gini de un poco más de 2 puntos; y, c) el aumento del ingreso se asocia con descensos en la desigualdad (aunque la relación estadística no es muy fuerte); la aceleración temporal del producto o el ingreso de 5% o una recesión de similar magnitud, han estado asociadas con cambios del coeficiente Gini cercanos a los 2 puntos. En general, las recesiones profundizan la inequidad (Székely y Londoño, 1997).

En este sentido, los resultados netos en la equidad se derivan, parcial pero significativamente, de las diferentes combinaciones de tres variables muy importantes:

- a) El crecimiento económico. La estabilización macroeconómica tiene efectos favorables sobre el crecimiento del PIB por habitante que se comporta de manera progresiva, mientras que las recesiones generan aumentos significativos en la desigualdad con mayor intensidad y duración en el tiempo. En América Latina el comportamiento de la economía se ha caracterizado por su debilidad, irregularidad y volatilidad. Se estima que si la región alcanzara la estabilidad macroeconómica de los países desarrollados, habría 25% menos pobres (BID, 1995). Asimismo, cuando su PIB crece en fases de expansión a una tasa de uno por ciento, la pobreza se reduce en 2 por ciento (Lustig, 2002, Fields, 1991 y Morley, 1994 en Solana, 2002). O bien, que la caída en uno por ciento del PIB por habitante en la década de crisis de los ochenta, representó un retroceso mayor en los avances logrados sobre la pobreza en la década de los setenta: de 3.7% en zonas urbanas y de 2% en zonas rurales (De Janvry y Sadoulet, 1999). Otro estudio enfatiza que el crecimiento es decisivo para la lucha contra la pobreza, ya que por cada 1% de crecimiento económico, la pobreza disminuye en 1.25% en América Latina. Asimismo, se estima que cuando los niveles de pobreza en un país promedio aumentan 10% y los demás factores permanecen inalterados, la tasa de crecimiento desciende en 1% (Banco Mundial, 2006-a). Este conjunto de estudios establecen la estrecha relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza, aunque la formulación de políticas tiende a privilegiar la primera variable.
- b) La inversión. Esta variable tiene un efecto progresivo directo, pero también efectos distributivos que son contingentes a la estructura de capital humano. Las reformas estructurales generan reducciones en la desigualdad al atraer más inversiones y aumentar la productividad, pero su efecto es significativamente menor en aquellos países en que el capital humano se encuentra muy mal distribuido. La inequidad de los activos educativos genera un deterioro distributivo en forma directa y condiciona el impacto progresivo de las nuevas inversiones, asimismo los aumentos en los años de educación tienden a disminuir la desigualdad. Al parecer los nuevos bienes de capital están haciendo un uso proporcional del escaso capital humano en cada país, pero además la inversión se mantiene en niveles muy bajos. Asimismo, en América Latina cuando la pobreza aumenta en 10%, las inversiones se reducen entre 6 y el 8% del PIB en países con sistemas financieros subdesarrollados, entre otras razones porque los pobres (que no tienen acceso al crédito ni los seguros) no harán inversiones que sean rentables socialmente, lo que deprime el nivel agregado de inversión y crecimiento; la pobreza también limita el nivel de innovación y la acumulación de capital humano, que son canales adicionales a través de los cuales la pobreza influye en el crecimiento agregado (ibid.).
- c) La inflación. Esta variable afecta el ingreso real de la población ya que en las fases en que se expande opera de manera regresiva en el consumo de los hogares. Aunque presenta una tendencia a la baja en la región, los efectos negativos acumulados sobre el salario han sido muy graves desde la década de los setenta, lo que explica el proceso de empobrecimiento generalizado y también el surgimiento de nuevos pobres entre las clases medias más afectadas en fases de crisis.

La evidencia es que después del enorme deterioro distributivo de los años ochenta, y a pesar de la modesta recuperación económica en América Latina, la equidad y la pobreza no mostraron mejorías sustanciales. La desigualdad se estabilizó pero en un nivel alto y el crecimiento del ingreso durante la fase de recuperación económica fue el mínimo para evitar que aumentara el número de pobres, pero no para que éstos disminuyeran significativamente. La aplicación de las reformas estructurales fue una solución (por el lado de la eficiencia) muy incompleta para los problemas distributivos porque las nuevas oportunidades fueron aprovechadas por unos pocos, en particular, en función de su mayor nivel educativo. En este aspecto se acepta que se requiere de una política educativa ambiciosa en la región para modificar la inequidad elevando la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo de cinco a nueve años hacia el año 2020. Con ello se reduciría la brecha respecto al resto del mundo aunque no sería suficiente para alcanzar el nivel de los países europeos o del sudeste asiático. Sin embargo, es urgente una nueva generación de políticas gubernamentales que modifiquen los patrones de acumulación y distribución de los activos físicos, humanos y sociales, con énfasis en el establecimiento de instituciones de seguridad social y la solución de conflictos que protejan a los grupos sociales más vulnerables (BID, 1997; Londoño y Székely, 1997).

La percepción de los resultados de las reformas lleva a posiciones encontradas. En términos políticos, sin embargo, hay una crítica creciente en contra de ellas y escaso apoyo entre los diferentes actores sociales, fundamentalmente por los resultados obtenidos. Existen evidencias recientes de que en el caso del crecimiento económico fueron favorables pero con efecto transitorio y por debajo de las expectativas originales. La liberalización comercial (junto con otras reformas) no incrementó el desempleo pero sí redujo los salarios, contribuyó a ampliar las brechas salariales entre sectores y regiones, así como la informalidad (más aún en países con leyes laborales rígidas); no favoreció la reasignación entre sectores, aunque también es cierto que genera trabajos escasos de mayor calidad en los nuevos sectores de exportación. En consecuencia, entre 1998 y 2003, el apoyo a las privatizaciones en América Latina se redujo en promedio de 52 a 25% sobre todo por la caída en el crecimiento del PIB, mientras que en México la reducción fue de 59 a 33%, respectivamente.

En general, hay desconfianza en la estrategia de liberalización orientada hacia las exportaciones como la mejor o la única fórmula para salir de la pobreza. Varios especialistas económicos internacionales ofrecen opiniones muy críticas al respecto, por ejemplo, Krugman se declara a favor de controles a la salida de capitales y otros de tipo financiero, Stiglitz cuestiona el decálogo del Consenso de Washington y se convierte en el líder de los antiglobalizadores, Rodrik critica el énfasis en la apertura comercial y otros elementos claves de dicho consenso, Sachs aboga por mayor seguridad social y menor influencia por parte del FMI acerca de la sostenibilidad de la deuda (Lora, 2003). Las organizaciones internacionales tampoco se guían por la agenda de ese cuestionado Consenso sino que están buscando soluciones más diversificadas y específicas a cada país, y de hecho se abren propuestas como las establecidas en la Declaración de Barcelona de 2004.

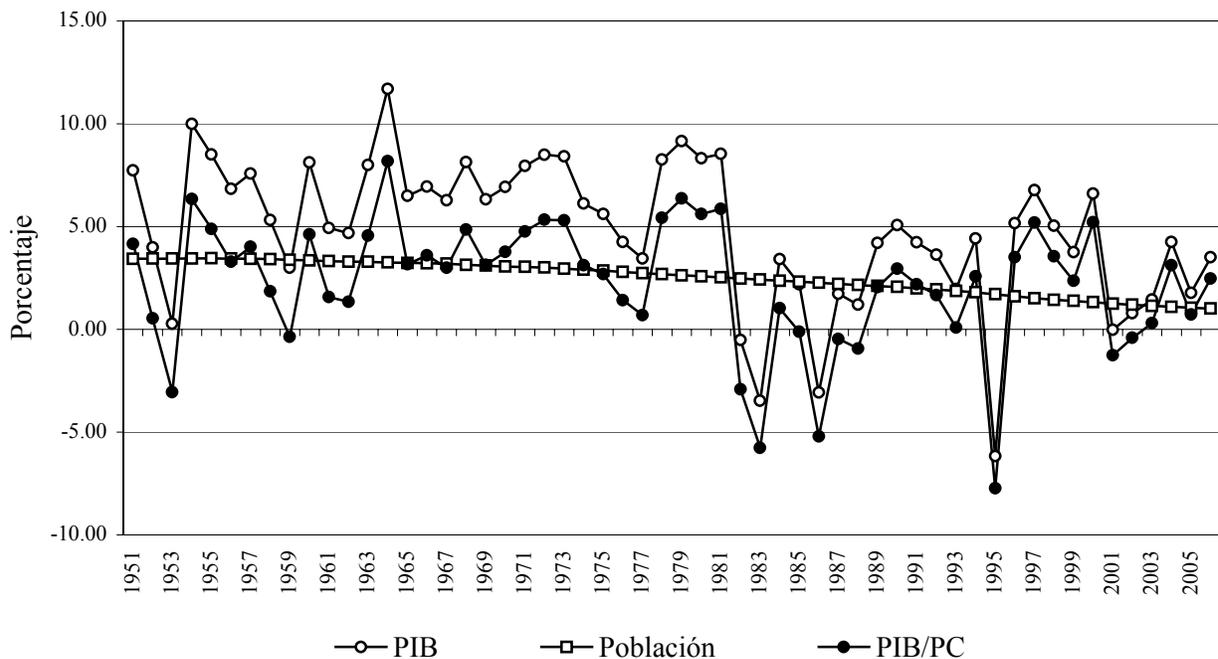
### 3. Crecimiento, desigualdad y pobreza en México

La desigualdad y la pobreza son fenómenos asociados con los modelos de desarrollo aplicados en cada etapa histórica, en particular, con algunos aspectos clave como el tipo de crecimiento económico, la distribución del ingreso, el empleo y el salario real, así como con las políticas y los programas sociales y regionales instrumentados por el Estado para enfrentar los resultados de los mercados. A continuación se revisan estas variables para el caso de México.

#### 3.1 Los modelos de desarrollo

La tendencia económica de largo plazo en México permite establecer dos periodos claramente diferenciados. El primero, de comercio protegido o sustitución de importaciones, correspondiente a cinco gobiernos sexenales entre 1953 y 1982, en que el PIB creció a una tasa 6.79% en promedio anual y la población a 3.07%, por lo que el PIB por habitante lo hizo a 3.61% anual. Esta etapa tuvo dos fases: a) el “Desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano” hasta 1970, con elevadas tasas de crecimiento económico y redistribución del ingreso, y, b) el “Desarrollo compartido” con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (1970-1982), que fue amortiguado por la renta petrolera y la deuda externa, pero que fue el germen de las futuras crisis sobre todo con el aumento las tasas de interés aplicadas por organismos internacionales. El segundo periodo fue de apertura comercial durante cuatro administraciones entre los años 1983-2006, en que las mismas variables crecieron a 2.64, 1.68 y 0.95%, respectivamente, lo que significó la contracción de los indicadores macroeconómicos, con pronunciadas caídas y recuperaciones inestables del modelo económico (Gráfica 1 y Cuadro 9).

Gráfica 1. México: Tasas de crecimiento anual, 1950-2006



Fuente: Cuadro 1 del Anexo estadístico.

La fase de “Desarrollo estabilizador” entró en crisis a finales del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. El país operaba con una economía cerrada, proteccionista de la industria manufacturera y con alta intervención del Estado, en un contexto internacional más o menos estable caracterizado por el crecimiento del comercio, baja inflación y escasa movilidad de capitales, con suficientes grados de libertad para el manejo de las políticas macro y de las sectoriales. En esta etapa la política macroeconómica tenía como objetivo central la maximización del crecimiento, sin preocuparse mayormente por las distorsiones producidas en la estructura socioeconómica o en sus costos, en particular entre las empresas que no invirtieron suficientemente en tecnología para mejorar sus índices de productividad.

**Cuadro 9. México: Tasas de crecimiento promedio anual del PIB, población y PIB por habitante por sexenio, 1953-2006 (%)**

Periodo	Sexenio	PIB	Población media 1/	PIB por habitante
1953-1958	Adolfo Ruíz Cortínez	6.37	3.44	2.84
1959-1964	Adolfo López Mateos	6.69	3.31	3.27
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.84	3.15	3.58
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	6.79	2.92	3.76
1977-1982	José López Portillo	6.14	2.60	3.45
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	0.29	2.29	-1.95
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	3.91	1.96	1.91
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	3.42	1.49	1.91
2001-2006	Vicente Fox Quezada	1.94	1.12	0.96
1953-1982	Modelo de comercio protegido	6.79	3.07	3.61
1983-2006	Modelo de apertura comercial	2.68	1.68	0.99

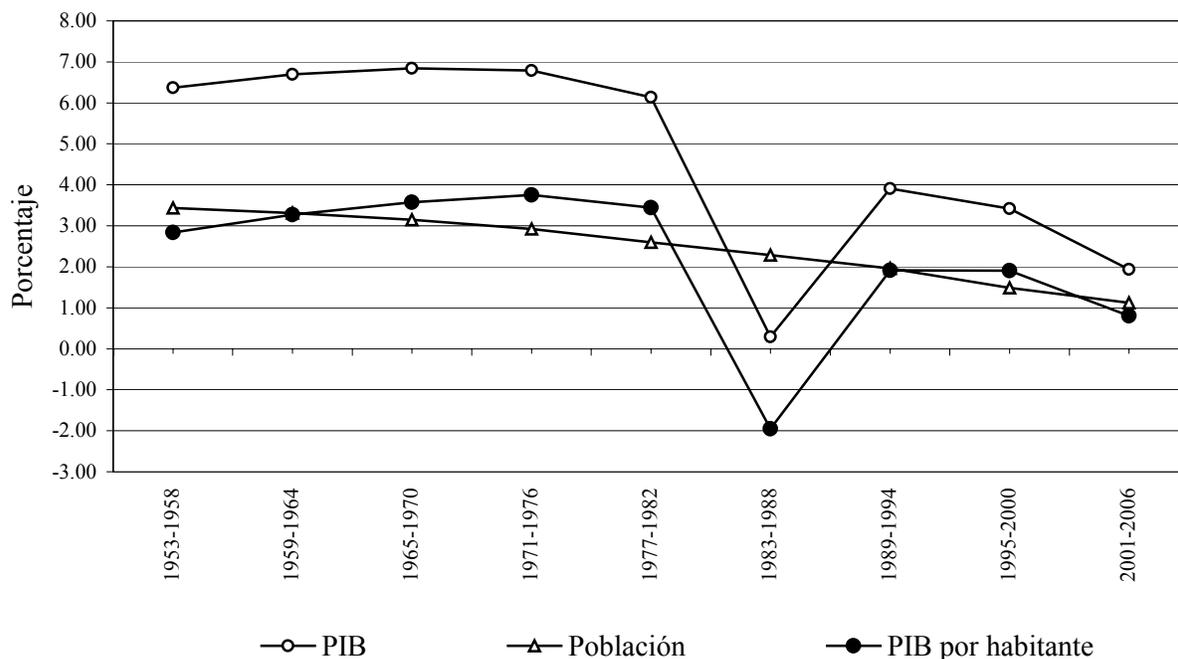
Nota: Los presidentes tomaban posesión de sus cargos el 1° de diciembre. En términos económicos, su administración se considera a partir del siguiente año.

1\_/ Población media estimada al 30 de junio de cada año

Fuente: Estimaciones propias con base en: Cuadro 1 del Anexo Estadístico.

La conjunción de los factores mencionados significó la pérdida de eficiencia y el aumento de los costos al continuar con el mismo modelo sin flexibilizarlo. En el marco de las recesiones internacionales, durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo se estableció la fase de “Desarrollo compartido”, en la cual se produjo un gasto público excesivo, sin soporte fiscal sano, se provocó un déficit en la balanza comercial con una paridad peso/dólar sobrevaluada, aumento de la inflación y de la deuda externa, lo que desembocó en las graves crisis de 1976 y 1982. En el segundo gobierno se discutieron las implicaciones de incorporar a México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), es decir, de abrir la economía al comercio internacional. Esta decisión se pospuso ya que las autoridades, empresarios, grupos sociales y académicos, consideraron que era un alto riesgo enfrentar a la producción extranjera con una industria nacional protegida y poco competitiva, porque cerrarían empresas, aumentaría el desempleo y se provocaría la desestabilización del sistema. Gracias a los ingresos petroleros extraordinarios se amortiguaron algunos impactos negativos con mayor gasto público, pero los efectos sólo se pospusieron para manifestarse después en forma de crisis recurrentes (Gráfica 2).

**Gráfica 2. México: Tasas de crecimiento por sexenio, 1953-2006**



Fuente: Cuadro 1 del Anexo estadístico.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, en el marco de la severa crisis monetaria, fiscal e institucional, se desató una ofensiva para aplicar la primera generación de reformas estructurales que tenían como objetivo central la refuncionalización del Estado en asuntos estratégicos como su intervención en la economía, la regulación de los mercados y sus compromisos sociales, con lo cual se abrieron las puertas al modelo neoliberal <sup>38</sup>.

El viraje hacia un modelo económico abierto y un Estado de corte neoliberal se inició con una serie de cambios económicos y políticos. Se promovió la integración de México al mercado mundial apoyado en las teorías monetaristas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, acompañadas por los avances científico tecnológicos que facilitaron la globalización y la integración económica reduciendo las distancias geográficas entre los países. Como parte de estos cambios, en 1985, México se incorporó al GATT. En términos políticos, el control del aparato de Estado quedó en manos de un grupo de tecnócratas que desplazó a los gobernantes herederos oficiales de los postulados de la revolución mexicana.

Las contradicciones generadas durante la etapa del modelo de economía protegida y con fuerte participación estatal, tuvieron como salida el cambio hacia una economía de mercado unilateral y velozmente abierta, que pretendía ser competitiva y aprovechar la globalización, inspirada en el

<sup>38</sup> Las reformas aplicadas en América Latina tienen varias etapas. En general, el período de pre-reforma comprende desde 1980 hasta el año anterior al inicio de las reformas en cada país; la primera generación de reformas se ubica entre 1985 y 1993; la segunda generación partió de 1997 en adelante; y, la tercera generación de reformas está en curso de manera diferenciada.

Consenso de Washington. Se iniciaron las reformas económicas de primera generación que tenían como objetivo central el saneamiento fiscal y la estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se orientaron claramente al logro de la primera; mientras que por otra parte la liberalización del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica, por lo que los resultados en el crecimiento económico fueron insuficientes. También se critica la ineficiencia o la carencia de políticas sociales contracíclicas dirigidas a mejorar la productividad y a enfrentar los graves efectos del ajuste económico y de los choques externos asociados a la nueva inserción internacional (Clavijo y Valdivieso, 2000).

Los modelos económicos aplicados en México desde los ochenta se caracterizaron por etapas cortas de crecimiento rápido combinadas con fases de crisis profunda, devaluación del peso y alta inflación, que provocaron el deterioro en las finanzas públicas, el empleo y el salario, lo que contribuyó a aumentar la pobreza. Las prioridades fueron la estabilización y el control de la inflación, mientras que el crecimiento fue una variable de ajuste.

En este proceso con el impulso de organismos financieros internacionales, se dio un alejamiento del Estado de Bienestar, del keynesianismo y el intervencionismo estatal y se produjo el avance del Estado neoliberal y el monetarismo bajo los principios del liberalismo clásico como el individualismo, la igualdad de oportunidades, la libertad de hacer lo que la ley no prohíbe y la existencia de un Estado que asegurara los derechos de propiedad, la paz pública y que promoviera el crecimiento económico.

A partir de entonces se transitó de un Estado social a un Estado facilitador de las acciones del mercado en México, lo que provocó cambios en la estructura económica, en las prioridades de las políticas sociales y en el gasto público, influyendo en el proceso de empobrecimiento de la población y reduciendo la capacidad de respuesta gubernamental en esta materia. La severa crisis socioeconómica del país estuvo en sintonía con el resto de América Latina conformando la denominada “década perdida”.

En el sexenio de Carlos Salinas se consolidó el modelo económico mediante la venta de empresas paraestatales, incluyendo la banca nacionalizada (entregada a grupos sin experiencia en la actividad) y Teléfonos de México, entre otras; se modificó el marco legal de la tenencia de la tierra mediante la reforma al Artículo 27 Constitucional poniendo fin al reparto agrario y dando certidumbre a la propiedad, lo que en la práctica significó la venta de tierras en núcleos agrarios pobres y cercanos a las ciudades y estimuló la emigración campo ciudad y las corrientes de migrantes hacia el norte. En materia de apertura comercial se firmó el Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, con lo cual se concluyó la etapa del proteccionismo y se afirmó la integración de México a la economía global a través de uno de los grandes bloques de países con mayor número de consumidores. El PIB en este sexenio fue de 3.91% en promedio anual, con un crecimiento de la población a una tasa de 1.96%, de manera que el PIB por habitante fue de un modesto 1.91% como promedio al año. Los sectores exportadores se vieron beneficiados, mientras que los orientados al mercado interno fueron afectados.

En los años noventa se produjeron varias fases en el comportamiento económico del país, destacando la severa de crisis al inicio de la administración de Ernesto Zedillo, que afectó profundamente al conjunto de la economía y provocó graves retrocesos en las condiciones de

vida de la población. El crecimiento demográfico continuó reduciéndose hasta 1.49 por ciento anual en el sexenio, mientras que la economía creció a 3.42 por ciento, lo que representó que el PIB por habitante creciera a 1.91 por ciento en promedio anual. El nivel general de vida tuvo una fuerte disminución de manera asociada con la elevada concentración del ingreso, asimismo, aumentó el número absoluto de personas en condiciones de pobreza. A partir de las experiencias obtenidas por las reformas económicas de primera generación, se discutieron las de segunda generación relacionadas con el reconocimiento de las fallas (o limitados aciertos) en los procesos de privatización, desregulación y liberalización. En este grupo se incluyen varias reformas cuyas características están sujetas a fuerte debate entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos de los países de América Latina y aún dentro de los mismos organismos financieros internacionales que reconocen resultados negativos, sobre todo en materia social. En el caso de México destacan las siguientes: a) una mayor desregulación, b) segunda ronda de privatizaciones (carreteras, ingenios azucareros, bancos, energía eléctrica y petróleo), c) reforma social (sistemas de salud y educación), d) reforma financiera y bancaria, e) reforma fiscal, f) reforma del Estado (pacto federal y fiscal en las relaciones intergubernamentales), g) revisión del marco legal y cumplimiento de las leyes para mantener el Estado de Derecho, entre otras.

En el gobierno de Fox se dio prioridad a los objetivos macroeconómicos dirigidos a mantener la estabilidad de precios, con déficit fiscales mínimos (más bajos que los observados en países desarrollados) apoyados sobre todo en los ingresos extraordinarios por petróleo y remesas. Aunque se sacrificó el crecimiento de la economía que reportó un crecimiento del PIB de apenas 1.94 por ciento en promedio durante el sexenio, y aunque el crecimiento demográfico fue muy bajo con 1.12 por ciento, el PIB por habitante apenas alcanzó 0.81 por ciento en promedio anual. Este comportamiento se relaciona con el desempleo, el estancamiento salarial, la profundización de la emigración y la informalidad, a pesar de la continuidad de una política social asistencial de contención y administración de la pobreza.

En general, las políticas de ajuste y cambio estructural aplicadas desde los años ochenta significaron el debilitamiento dogmático del Estado bajo el objetivo central de controlar la inflación, principalmente con la fuerte reducción en el gasto público que no se utilizó con esquemas contracíclicos en los años críticos, por lo que aumentaron los costos sociales que han elevado los riesgos para gobernabilidad y la legitimidad del gobierno. La posibilidad de llegar al límite en esta situación de rezagos ha obligado a revisar los principios aplicados en la relación Estado-mercado-sociedad.

### **3.2. La desigualdad en el ingreso**

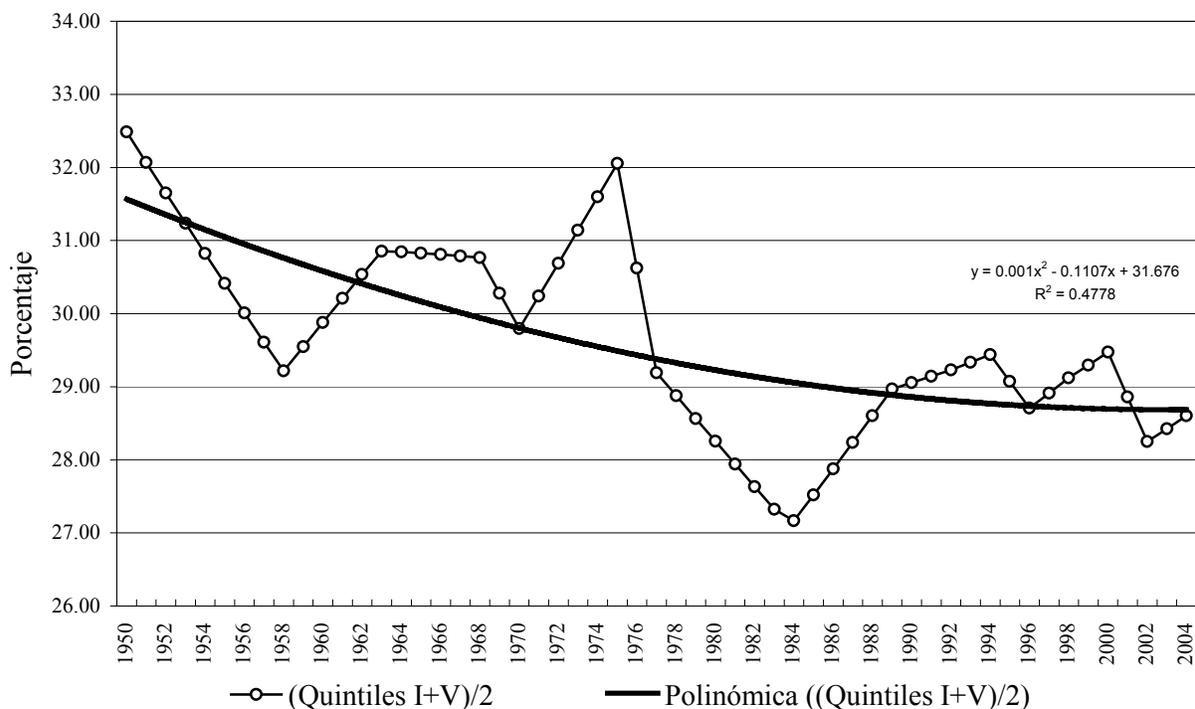
En México, a partir de la segunda mitad del Siglo XX, la desigualdad <sup>39</sup> del ingreso presentó una tendencia general hacia una ligera disminución, aunque se mantuvo en niveles altos, siendo los años 1950 y 1975 los de mayor concentración en fases de altas tasas de crecimiento de la

---

<sup>39</sup> La desigualdad del ingreso se puede medir de varias maneras. En este trabajo se adoptan dos: primero, como el promedio simple del ingreso percibido por el quintil de hogares de mayor ingreso más el quintil de menor ingreso, de tal manera que a mayor valor existirá una mayor concentración general y viceversa. Segunda, con el coeficiente de Gini (valor de 0 a 1), a partir de las Encuestas Nacionales de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) disponibles para varios años y con estimaciones para los años faltantes mediante regresión para completar la serie anual. Cabe señalar entre 1950 y 2004, se cuenta con 17 observaciones sustentadas en dichas encuestas, por lo que las inferencias estadísticas son aproximadas a la realidad de un fenómeno multifactorial como la desigualdad.

economía. El año 1984 reportó la menor desigualdad pero en una fase de crisis, es decir, con una igualación social generalizada hacia abajo y con una tendencia a la estabilización pero en niveles elevados. Posteriormente, se observa un ciclo de reconcentración hacia 1994 que desembocó en una severa recesión como repetición del mismo fenómeno de empobrecimiento nacional; asimismo, en el año 2002 se produjo un nuevo aumento en la desigualdad, combinado con tasas bajas y aún negativas del PIB por habitante (en 2001), aunque con menor impacto debido al menor nivel inflacionario (Gráfica 3).

**Gráfica 3. México: Desigualdad en el ingreso, 1950-2004**



Fuente: Cuadro 2 del Anexo estadístico.

La desigualdad en el ingreso presenta una relación positiva con el crecimiento económico del país desde la segunda parte del Siglo XX<sup>40</sup>. El análisis combinado de la desigualdad del ingreso con el crecimiento del PIB por habitante entre 1950 y 2004, confirma el predominio de años con una mayor tasa de crecimiento del PIB por habitante con los años de mayor desigualdad del ingreso. La clasificación de ambas series anuales en cuadrantes indica lo siguiente.

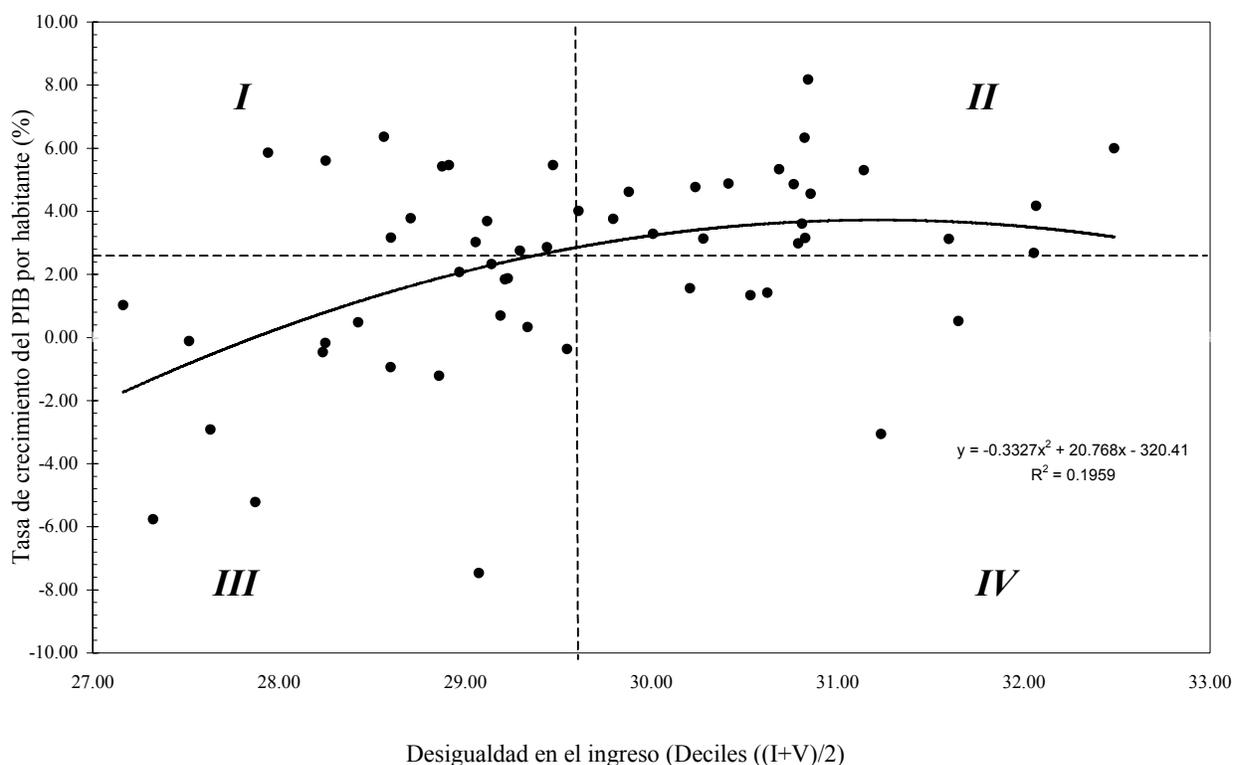
En el cuadrante I, caracterizado como dinámico-equitativo se clasifican 12 años; en el cuadrante II que es dinámico-inequitativo se encuentran 20 años; en el cuadrante III recesivo-equitativo se ubican 18 años; y, en el cuadrante IV recesivo-inequitativo se clasifican 5 años. En general, en los años cuando crece con mayor velocidad la economía predomina una mayor concentración del ingreso, es decir, no se favorecen los mecanismos sociales que permitirían reducir la pobreza en

<sup>40</sup> Existe una demostración empírica sobre la hipótesis de que la mayor desigualdad en la distribución del ingreso ayuda a explicar el lento crecimiento anual del PIB por habitante en América Latina entre 1965 y 1990, donde se ubica México (ver Birdsall, Pinckney y Sabot, 2000).

el país debido a la existencia de diferentes formas y mecanismos de transferencia de valor de los estratos de bajos ingresos a los de ingresos más altos. Asimismo, en fases de recesión económica se produce una igualación pero a la baja, es decir, se empobrece la mayor parte de la población. Esta es una condición estructural que caracteriza la distribución del producto nacional.

El crecimiento medido en tasas de PIB por habitante indica variaciones a lo largo del periodo de 1950 a 2004. Se produjeron 11 años críticos negativos: 1953, 1959, 1982, 1983, 1986, 1986, 1987, 1988, 1995 (-7.8%), 2001 y 2002. Asimismo, en el periodo se presentaron 44 años con tasas de crecimiento positivas, de las cuales 20 se asociaron con una mayor desigualdad en el ingreso (29.7 a 32.5%), mientras que otros 24 se relacionaron con desigualdades menores (27.2 a 29.6%). Aunque la relación estadística es débil ( $R^2=0.20$ ), la curva revela una tendencia en que a mayor crecimiento mayor desigualdad; y tasas negativas de crecimiento se asocian con una menor desigualdad, fenómeno que explica la igualación a la baja y el empobrecimiento generalizado, en particular, la caída de las clases medias que producen nuevos pobres (Gráfica 4).

**Gráfica 4. México: Tasa de Crecimiento del PIB por habitante y Desigualdad en el ingreso, 1950-2004. (Cuadrantes según promedio de cada serie)**

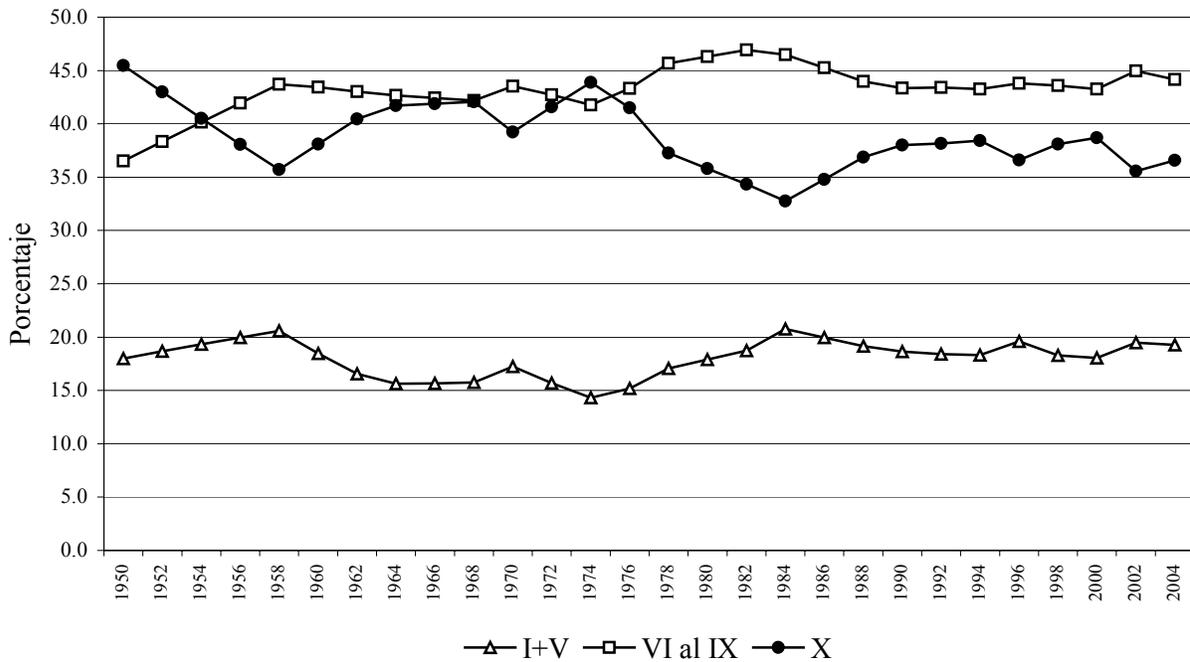


Fuente: Cuadros 1 y 2 del Anexo estadístico.

La distribución polarizada del ingreso en México influye en los efectos de la política social, sobre todo cuando existe un alto grado de concentración como sucede en el decil X, el más rico, el cual absorbe casi la misma proporción que la que perciben en total los deciles del VI al IX, que incluyen a las clases medias. A lo largo de la segunda mitad del Siglo XX y hasta el año 2004, la

participación promedio de ambos grupos fue de 39% y 43%, respectivamente. En el extremo inferior, los deciles del I al V (50% de los hogares más pobres) recibieron en conjunto sólo 18% del total del ingreso nacional, es decir, menos de la mitad del correspondiente sólo al decil más rico. En este periodo, lo que ganó una persona de más altos ingresos fue equivalente al percibido por otras 24 ubicadas en el decil más bajo (Gráfica 5).

**Gráfica 5. México: Distribución del ingreso por grupos de deciles de hogares, 1950-2004**



Fuente: Cuadro 2 del Anexo estadístico.

Este patrón se expresa en Coeficientes de Gini elevados con dos etapas, la primera de 1950 a 1977, con valores superiores a 0.50; y la segunda, de 1983 al 2004, con alrededor de 0.46<sup>41</sup>. La línea de dispersión que asocia los datos del PIB por habitante y el Coeficiente de Gini revela una ligera tendencia general a disminuir la desigualdad en la medida en que se incrementa el nivel del ingreso, aunque las mejoras en este último son cada vez menores.

A la luz de la hipótesis de Kuznets, en México, su primera fase de crecimiento de la desigualdad habría operado durante el modelo de sustitución de importaciones con un dinámico crecimiento de la economía, con la transferencia de valor del campo a la ciudad y de la agricultura a la industria, así como la ocupación de los trabajadores en la industria y que se habría extendido hasta 1975 sobre la base de un mayor endeudamiento público. Hacia 1970 se consolidó la transferencia de trabajadores del campo a la ciudad y la PEA ocupada en el sector servicios

<sup>41</sup> En este trabajo se adoptaron los datos del Coeficiente de Gini estimados por la Sedesol para el periodo 1992-2004. Cabe señalar que las estimaciones elaboradas por la CEPAL se encuentran un 13 por ciento por arriba de las citadas, aunque las tendencias generales son similares (Cfr. CEPAL, 2005 y Székely, 2005).

superó a la PEA agrícola, en tanto que la PEA industrial superó a la PEA agrícola hasta fines de los ochenta.

La fase de reducción de la desigualdad habría llegado hasta 1982 con los procesos de urbanización e industrialización apoyados con gasto público, y una reducción del coeficiente de Gini, en tanto que el PIB por habitante más alto se dio en 1981 (sólo hasta 1998 fue superado en términos reales). El repunte observado en la concentración del ingreso y su estabilización en niveles altos desde los mediados de los ochenta estaría asociado a la interrupción del crecimiento económico, la contracción en la generación de empleos en el sector moderno, y a la consecuente incorporación de la población a actividades de servicios, en el marco de un modelo que amplificó la informalidad y la precarización del trabajo, y generó nuevos pobres expuestos a mayor vulnerabilidad, crecientemente en zonas urbanas y metropolitanas durante la “década perdida”.

Posteriormente, se observa un comportamiento irregular en la desigualdad con fases de mejoría y deterioro pero con una tendencia caracterizada por una reducción en la creación de empleos en el sector industrial moderno del aparato productivo, pérdida de poder adquisitivo del salario, aumento de las actividades terciarias informales y deterioro en las condiciones de vida. Asimismo, la desigualdad se estabilizó pero con un alto grado de concentración de la riqueza que ha significado un retroceso respecto a las condiciones observadas tres décadas atrás, y a pesar de un ingreso nominal creciente, que tuvo a 1988 y 1995 como los años con los más bajos niveles.

A lo largo de todo el periodo la PEA agrícola no mejoró su productividad media relativa (medida como la relación directa entre el PIB y la PEA), mientras que la correspondiente a la PEA industrial, que llegó a ser 5 veces mayor que aquella en los sesenta, decayó hasta representar sólo tres veces más en 2005; en tanto que la productividad de servicios tuvo un comportamiento semejante pero de 7 a 3 veces. Estas tendencias indican la pérdida general de competitividad de los sectores no agrícolas de la economía.

La concentración del ingreso se mantiene muy alta, pero además el modelo maquilador orientado a las exportaciones presenta características que inhiben el desarrollo. Tiene baja transferencia tecnológica y de habilidades, reducida integración con las cadenas nacionales y genera escaso valor agregado; asimismo, el debilitamiento del Estado se manifiesta en la renuncia a la conducción del mercado expresada, por ejemplo, en una baja recaudación fiscal, la reducción del gasto público y la debilidad de políticas como la industrial, la laboral y la de desarrollo urbano regional, entre otras, lo que unido a fenómenos como la corrupción y la inseguridad disminuyen en conjunto su competitividad (PNUD, 2005).

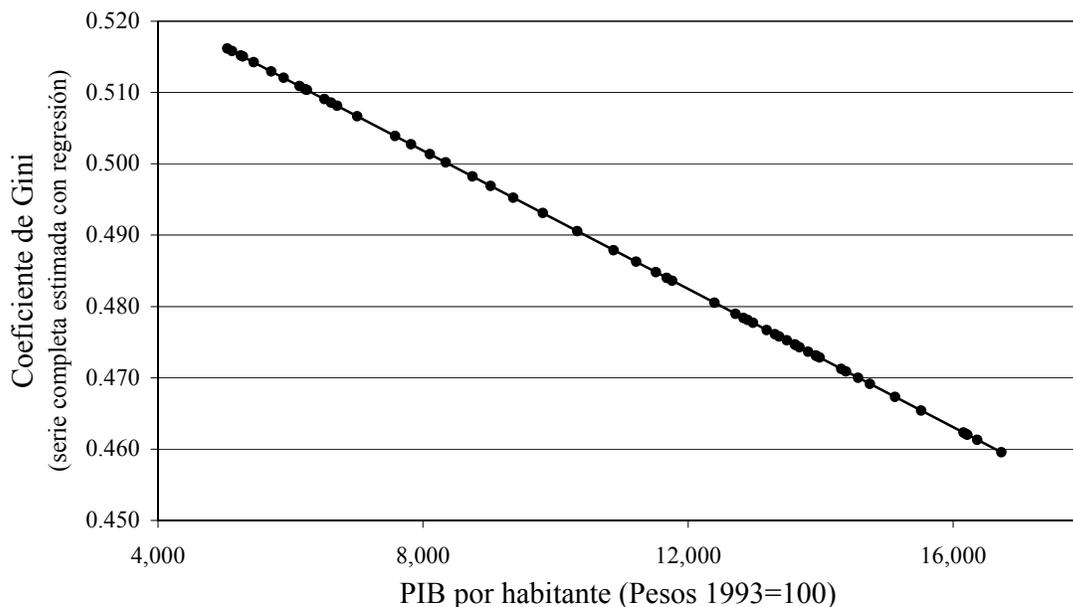
El nuevo modelo económico no se tradujo en mejoras en el bienestar social pero sí en un alto costo macrosocial, ya que se agudizaron algunos fenómenos como la desigualdad, el deterioro del salario real (que se considera una de las principales ventajas competitivas), el desempleo, la informalidad y la pobreza en el país. Asimismo, se vivieron momentos de grave crisis sociopolítica y regional que pusieron en riesgo la estabilidad y la viabilidad de la democracia, por el alejamiento del Estado de sus responsabilidades redistributivas, lo que debilitó su legitimidad.

Durante el periodo 1997-2004, el PIB por habitante creció a una tasa anual de 1.7% (PIB de 2.6 y población de 0.9%), y se redujo apenas en uno por ciento el Coeficiente de Gini (de 0.47 a 0.46). Con la misma tendencia de lento crecimiento económico (sin considerar variaciones de corto

plazo), la reducción en un punto porcentual adicional en la concentración del ingreso se produciría hasta el año 2011 (Gráfica 6).

En consecuencia, es necesario un crecimiento económico más rápido ya que la otra variable, que es la población, ya presenta una notable tendencia a la disminución, sobre todo por la reducción en las tasas de fecundidad y el intenso proceso de emigración hacia Estados Unidos de grupos en edad productiva. No obstante, queda claro que el mayor crecimiento económico no garantiza una mejor distribución del ingreso, es decir, el mercado genera una gran desigualdad que tiene que ser atendida por la participación del Estado y la organización de la sociedad civil.

**Gráfica 6. México: PIB por habitante y Coeficiente de Gini, 1950-2004**



Fuente: Cuadros 1 y 2 del Anexo estadístico.

Las condiciones analizadas reflejan la inercia de una estructura socioeconómica muy difícil de modificar en el corto plazo y con el mismo modelo, sobre todo si las acciones no son decididas para reducir las brechas en el ingreso mediante la aplicación de políticas efectivas y rápidas con objetivos redistributivos de equidad o convergencia.

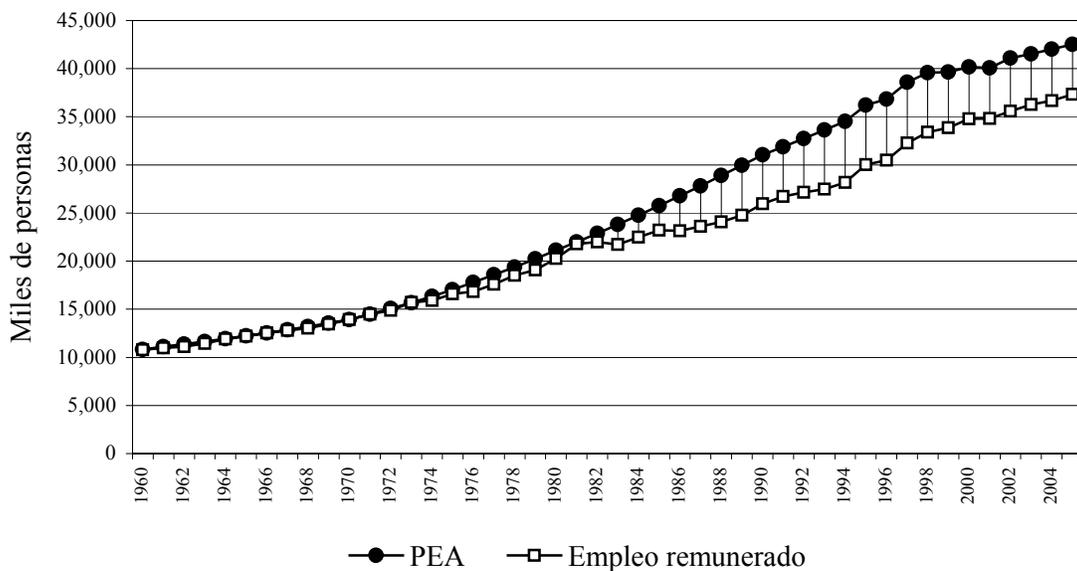
México se enfrenta a varios retos. Es necesario recuperar un crecimiento económico más dinámico para elevar el nivel promedio de ingreso real de la población porque contribuye a reducir la desigualdad, aunque esto no es suficiente. Si bien el producto por persona debe crecer más rápidamente, también es indispensable una mejor distribución del ingreso evitando que esos beneficios se concentren en pocas manos. Asimismo, es muy importante controlar las posibles fases recesivas porque generan desigualdad y altos costos sociales, y si éstas se producen se deben aplicar políticas emergentes compensatorias e inmediatas desde el Estado para atenuar sus efectos, lo que incluye la aplicación de medidas anticíclicas, tanto en las políticas macroeconómicas, como en el gasto social. La instrumentación de estos principios implica también un marco institucional favorable sustentado en la realidad histórica nacional, en vez de importar diseños adoptados de manera mecánica.

### 3.3 El mercado laboral

El crecimiento económico, la generación de empleo, el aumento del ingreso real y del gasto social son factores que contribuyen a la reducción de la desigualdad y la pobreza. En este encadenamiento de variables económicas el trabajo decente es una estrategia de impacto inmediato para un progreso duradero ya que tiene que ver, tanto con los ingresos seguros del empleo formal, como con la habilitación económica, social y política que se produce al actuar contra la exclusión. En esta perspectiva, la población es vulnerable a la pobreza en algunas fases de la vida por lo que es necesario considerar: a) el trabajo infantil y la asistencia escolar; b) el desempleo de los jóvenes, c) la desigualdad de género, d) los bajos ingresos del trabajo agrícola, e) la fragilidad de los medios de vida en la economía urbana informal, f) la mala salud y los peligros en el trabajo, y, g) la inseguridad de las personas de la tercera edad, entre otros. En este marco es importante analizar el comportamiento de largo plazo de cuatro variables básicas interrelacionadas: la población económicamente activa, el empleo, la inflación y el salario.

En México, la población ocupada era de 5.1 millones de personas en el año 1960 y apenas aumentó a 5.8 millones para el año 1940, sin embargo, a partir de entonces se duplicó rápidamente a 11.3 millones en 1960, 21.4 millones en 1980 y 42.5 millones en el año 2005 (INEGI, 1999 y 2003; INEGI-STPS, 2005). Este crecimiento ha representado una fuerte presión en el mercado laboral formal que no ha sido capaz de atender esta demanda, pero además se acentuaron los rezagos en los años de recesión económica. Entre 1960 y 1981, las personas con empleo remunerado crecieron con un ritmo cercano al de la PEA, pero a partir de 1982 las dos series se separaron y aumentó el déficit de empleo respecto al crecimiento de los activos, lo que supone el incremento del empleo no remunerado (que incluye a la informalidad), la reducción del ingreso real, la precariedad y la pobreza (Gráfica 7).

**Gráfica 7. México: PEA y empleo remunerado, 1960-2005**



Fuente: Cuadro 3 del Anexo estadístico.

La estructura de la ocupación también se modificó gradualmente siendo los cambios más dramáticos los ocurridos entre los sectores de actividades primarias y terciarias, en 1940 las primeras absorbían al 65% y las segundas al 19% de la población ocupada nacional, en 1960 los datos eran 54 y 26%, en 1980 fueron 25 y 24%, en el año 2000 las cifras llegaron a una proporción de 18 y 55%, mientras que para el año 2005 se estiman en 15 y 59%, respectivamente. Estas cifras confirman dos procesos: la terciarización de la economía y la descampesinización. En el caso de la industria, sus ocupados pasaron de representar 13% en 1940, 23% en 1970 y 26% en el año 2005. Los cambios en el patrón de ocupación corresponden a diferentes modelos económicos y expresan también una nueva distribución espacial de la población que pasa del predominio de asentamientos rurales a otro de carácter urbano metropolitano.

La generación de empleo formal se ha reducido de manera dramática en los últimos años. En el sexenio de Salinas de Gortari el promedio anual de nuevos asegurados registrados en el IMSS fue de 335 mil, en el de Zedillo llegó a 371 mil, mientras que durante la administración foxista se redujo a 185 mil. La población en edad de trabajar entre diciembre de 2000 y mayo de 2006 aumentó en 4.7 millones de personas lo que significa una PEA promedio de 865 mil personas adicionales al año que demandaron trabajo. En el mismo periodo, los asegurados registrados en el IMSS crecieron en casi 2.3 millones de personas, lo que representa el 48.2% de esa PEA. La relación entre los trabajadores permanentes y los eventuales fue de 7 a 3, lo que indica que un gran número está sujeto a condiciones de incertidumbre, precariedad y baja remuneración.

Hay que aclarar que la clasificación de trabajo permanente incluye a otros grupos de asegurados como las personas inscritas en el seguro facultativo (individual, colectivo e IMSS), los estudiantes, los que tienen continuación voluntaria, los trabajadores independientes y el seguro de salud para la familia, los cuales en el mismo periodo alcanzaron casi 1.4 millones de personas. Esto significa que los nuevos asegurados permanentes “netos” serían 205 mil trabajadores, y que se habrían generado un promedio de 38 mil de éstos empleos formales al año (Cuadro 10).

**Cuadro 10. México. Total de trabajadores asegurados en el IMSS, 2000-2006**

Miles de personas. Cifras a diciembre.

Año	PEA total	PEA anual adicional	Asegurados				
			Total	Permanentes	Eventuales	Otros grupos 1 /	Permanentes Netos
2000	42,093	784	15,240	13,534	1,706	2,395	11,139
2001	42,884	791	15,131	13,470	1,661	2,628	10,842
2002	43,689	804	15,517	13,825	1,692	2,908	10,916
2003	44,515	826	15,750	14,051	1,699	3,229	10,822
2004	45,372	857	16,288	14,557	1,732	3,523	11,033
2005	46,269	897	17,052	14,916	2,137	3,666	11,250
2006 a Mayo	46,782	513	17,502	15,120	2,382	3,777	11,344
Incremento	4,689		2,262	1,586	676	1,381	205
Promedio anual	865		417	293	125	255	38

1\_ / Incluye seguro facultativo (individual, colectivo e IMSS), estudiantes, continuación voluntaria, trabajadores independientes y seguro de salud para la familia

Fuentes: Conapo, Proyecciones de población económicamente activa, 2000-2050. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

INEGI, IMSS, Informe Mensual de Población Derechohabiente. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Si se contabiliza a los trabajadores del Estado incluidos en el régimen del ISSTE se alcanzaría un promedio de 50 mil nuevos empleos anuales. Esta cifra representa casi el 6% de las necesidades de empleo formal en la administración de Vicente Fox, en consecuencia, el rezago existente solamente en este periodo alcanza 4.4 millones de nuevos empleos remunerados, y durante el sexenio de 2007 a 2012 el reto será dotar de trabajo a otros 5.8 millones de jóvenes. La suma de ambas cifras se eleva a 10.2 millones de nuevos empleos formales.

En México, aunque no hay una relación estadística significativa, se observa que la contracción en el ritmo de crecimiento económico se asocia en general con el aumento en el desempleo aunque presenta variaciones. Ante el bajo nivel de competitividad nacional, la carencia de políticas públicas que impulsen el crecimiento y fomenten la generación de empleo, las empresas disminuyen sus costos mediante la introducción de avances tecnológicos en el proceso productivo, lo que les ha permitido incrementar o mantener su productividad desplazando personal, así como controlando los salarios.

En términos agregados, aún cuando se logra crecimiento económico, éste no corresponde directamente a la creación de nuevo empleo, pero a la inversa, se puede observar en la Tasa de Desempleo Urbano (TDA)<sup>42</sup> aumenta en años en que se producen crisis económicas, por ejemplo, en los años de 1977, 1983 y 1995 donde coinciden sus comportamiento opuestos (Gráfica 8).

Cabe señalar que a partir del año 2000 en que la TDA bajó a 3.4% de manera asociada un crecimiento económico de 6.6%, aquélla se elevó constantemente hasta llegar el año 2004 a 5.3%, a pesar de la recuperación del producto a 4.1%, lo que se explica como el resultado de un efecto de arrastre ya que entre 2001 y 2003 el PIB creció apenas en 0.7 por ciento.

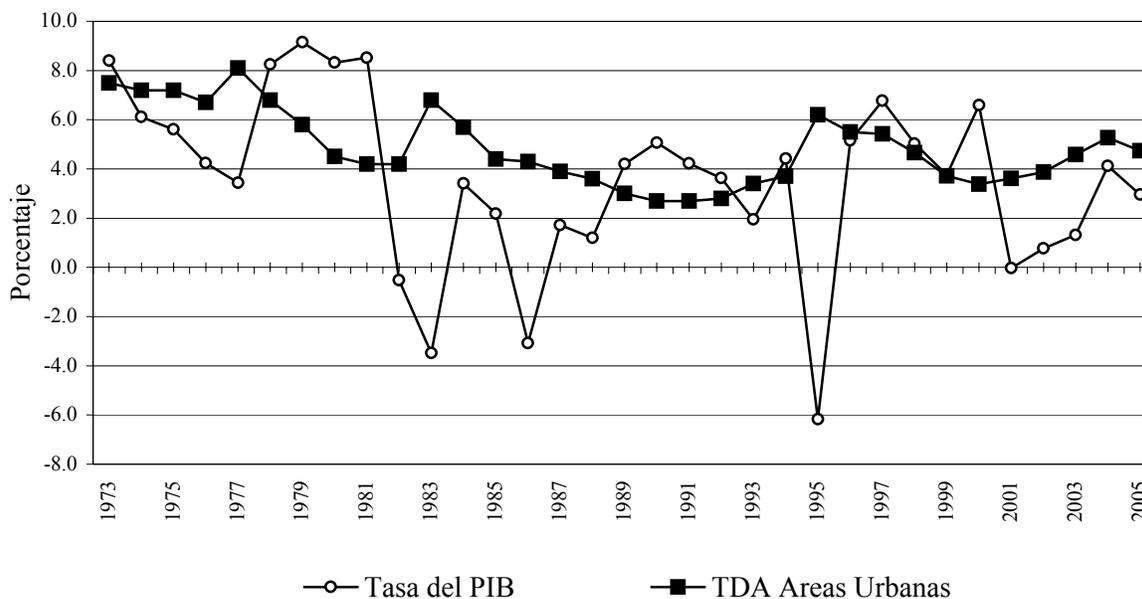
Estas cifras ilustran el fuerte rezago en esta materia y las alternativas para la población que carece de empleo formal, al ingresar a la economía informal, emigrar a los Estados Unidos o dedicarse a actividades ilegales. El tema central en este aspecto tiene que ver con las estrategias para crear empleos de calidad, dignos, bien remunerados y suficientes, lo que pasa por principalmente por la necesidad de aumentar la tasas de inversión para lograr el crecimiento económico en un mundo cada vez más competitivo.

El comportamiento del desempleo, sin embargo, no ha sido más pronunciado por dos fenómenos. Primero, la caída constante del salario real de los trabajadores, lo que permitió a las empresas reducir sus costos (aunque según el CEESP los costos laborales no salariales ya representan 59% adicional del salario de los trabajadores) y mantener la competitividad en un entorno recesivo sin despidos masivos, este proceso se acompañó con el aumento de la flexibilidad y la precariedad laboral (empleos eventuales, con más horas de trabajo, mal pagados y sin seguridad). Segundo, el aumento de la informalidad que incluye de manera destacada a los trabajadores por cuenta propia y los empleados en servicios (comercio), cuyo ingreso compensó en parte la reducción del ingreso proveniente del empleo formal.

---

<sup>42</sup> El análisis estadístico del empleo se sustenta principalmente en dos fuentes. La primera, son los datos quincenales sobre el número de trabajadores asegurados permanentes y eventuales urbanos en el sector privado registrados por el IMSS. La segunda, es la encuesta mensual de empleo aplicada en áreas urbanas seleccionadas realizada por el INEGI y que se aproxima al comportamiento de toda la economía. En este caso, el principal indicador en series largas ha sido la TDA que no resulta adecuada para un país subdesarrollado como México, porque no existe seguro de desempleo, en cambio el trabajo informal y la emigración hacia Estados Unidos son muy elevados.

**Gráfica 8. México: Tasa de crecimiento del PIB y Tasa de desempleo urbano, 1973-2005**



Fuente: Cuadro 4 del Anexo estadístico.

La proporción de trabajadores asalariados en el total de la población ocupada ha aumentado al pasar de representar 55.3% en el año 1991 a 64.2% en el año 2005, pero con una fuerte reducción de su ingreso; a su vez, los trabajadores cuentapropistas se mantuvieron en 23.6%, y los trabajadores sin pago disminuyeron de 13.0 a 7.6%, respectivamente. Estos dos grupos representan alrededor de una tercera parte del total de trabajadores ocupados.

En estas condiciones la informalidad<sup>43</sup> se ha mantenido en un nivel significativo. En el año 1993 representaba 10.2% de la producción total de la economía del país, en 1996 8.4%, en 1998 9.8% y en 2000 9.6%, año en que la participación del subsector informal también representó el 35.7% de la producción total de los hogares del país; asimismo, en este último año la gran división económica Comercio, restaurantes y hoteles representó el 32.6% de la producción bruta, los

<sup>43</sup> Es un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de producción y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. Las unidades de producción del subsector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de los hogares de empleadores y trabajadores por cuenta propia. Los activos fijos y los activos de otra clase utilizados no pertenecen a las unidades de producción sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden realizar transacciones, ni intervenir en contratos con otras unidades, ni contraer pasivos en nombre propio. Los propietarios tienen que conseguir la financiación necesaria asumiendo ellos el riesgo y han de responsabilizarse, sin límite, de cualquier deuda u obligación contraída en el proceso de producción. En muchos casos resulta imposible distinguir entre los gastos correspondientes a la producción y los que corresponden al hogar. Análogamente, ciertos bienes de capital como los edificios y los vehículos, pueden utilizarse indistintamente por la empresa y por el hogar”, (ONU, 1993).

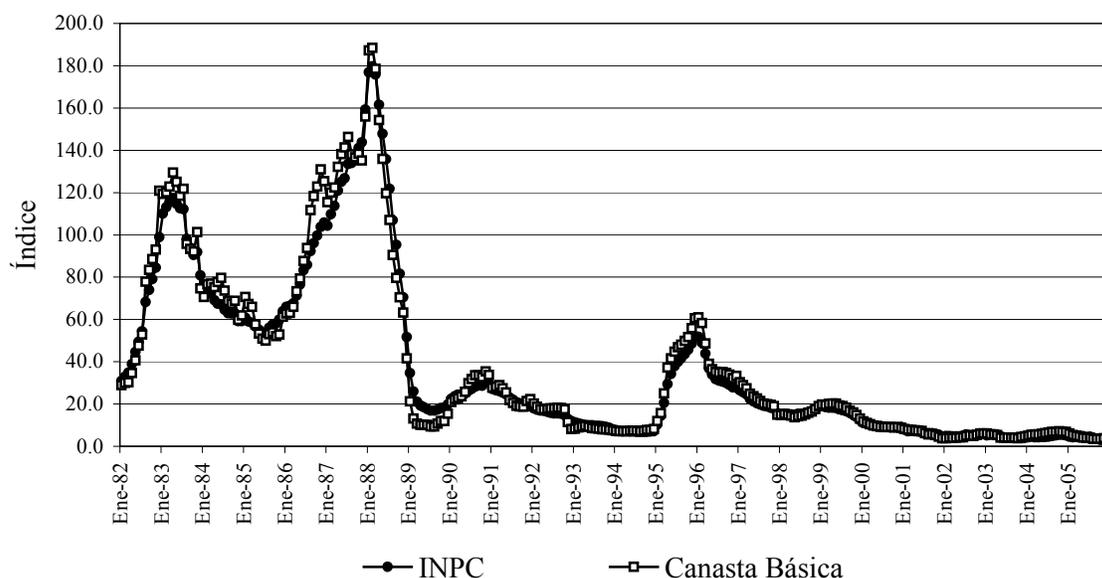
Servicios comunales, sociales y personales alcanzaron el 31.2%, mientras que la Industria manufacturera sólo representó 19.6% (INEGI, 2000-b). La informalidad se ha vinculado con la precariedad y la falta de oportunidades en el mercado de trabajo formal, aunque también se incluyen a los microempresarios en esta categoría por la forma en que muchos de ellos desarrollan sus actividades.

### **3.4 La inflación**

La inflación afectó severamente a la economía nacional y al poder adquisitivo del salario en diferentes etapas, destacando el sexenio de De la Madrid en que se alcanzó una inflación acumulada de 2,412%, con años pico de severa crisis como 1983 y 1988, de manera asociada con el enorme peso de la deuda gubernamental y la acelerada devaluación de la moneda mexicana que pasó de 87.62 hasta 2,291 pesos por dólar, para alcanzar 3,460 pesos en 1990, lo que motivó que se le quitaran tres ceros. Otro año crítico fue 1995 en que la inflación anualizada llegó a 51.97, cifra similar a la reportada en diciembre de 1988 que alcanzó 51.66, de manera que en la administración de Zedillo la inflación total llegó a 203%. Posteriormente se observa una tendencia descendente de esta variable lo que indica una recuperación de la estabilidad de precios y, aunque ya con un fuerte deterioro de los salarios reales, en el sexenio de Fox la inflación acumulada se estima en 25%, con lo cual se ha cerrado la brecha respecto a la reportada en EUA.

Cabe señalar que entre 1998 y 2003, la paridad cambiaria pasó de 4.89 a 11.20 pesos por dólar con libre flotación y mejoría en la variables macroeconómicas, hacia 2005 se estableció en alrededor de 10.60 pesos, lo que se explica como una apreciación de la moneda y principal causa que frenó la inflación, más que las medidas de política monetaria entre las cuales destaca el “corto”. Aunque en niveles bajos en relación con los observados en la década de los ochenta, las presiones inflacionarias se mantienen de manera asociada con el aumento en el tipo de cambio, sostenido por la entrada de divisas por ingresos petroleros, remesas e inversión extranjera directa, así como por una mayor demanda agregada y la reducción del déficit fiscal que, de alcanzar hasta 17% del PIB en 1982, disminuyó para casi lograr el equilibrio. Un dólar caro favorece a los exportadores pero inhibe las importaciones y en consecuencia la oferta agregada; a su vez, el crecimiento de la demanda hace crecer la economía y se estimula la inflación, lo que se resuelve “enfriando” la economía. En consecuencia, por un lado, se genera poco empleo y, por otro, se evita un deterioro mayor del salario aunque éste resulta cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los hogares (Gráfica 9).

**Gráfica 9. México: Inflación mensual anualizada, 1982-2005**  
**Índice nacional de precios al consumidor y Canasta básica**



Fuente: Cuadro 5 del Anexo estadístico.

### 3.5 El salario

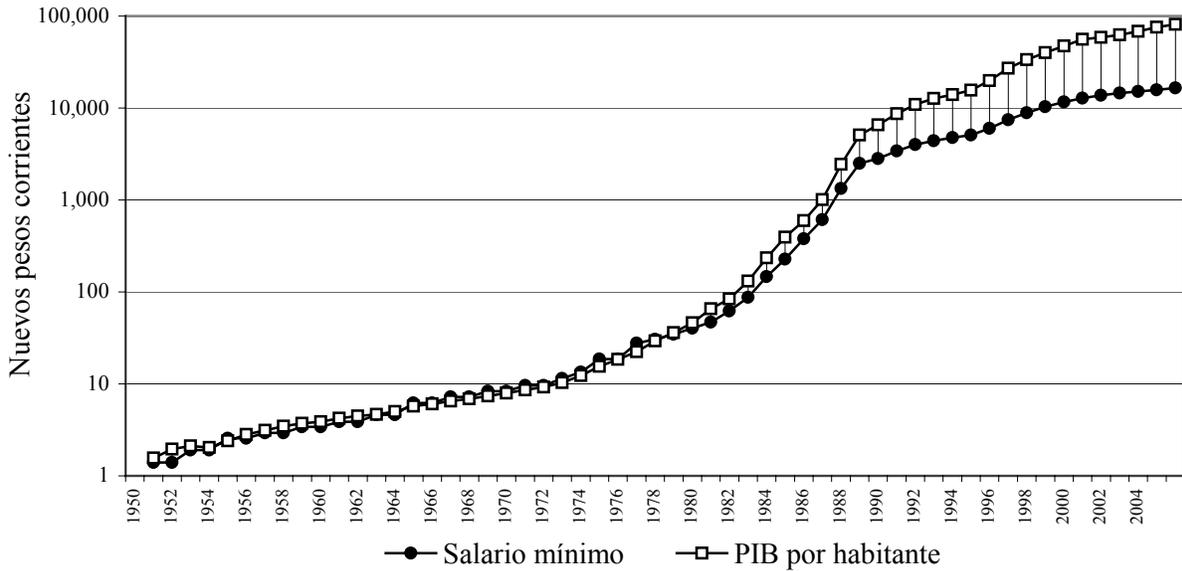
El comportamiento del salario de los trabajadores en México se encuentra asociado con los niveles de pobreza en las diferentes fases de desarrollo nacional. Entre las décadas que van de los años treinta a los sesenta, se observa un patrón general en que el Salario Mínimo General (SMG)<sup>44</sup> tuvo un crecimiento muy cercano al del PIB por habitante. No obstante, es claro que a partir de 1978, la brecha existente entre éstas dos series se amplió de manera constante (Gráficas 10 y 11).

Este comportamiento indica que, desde fines de los años setenta, mientras la generación de la riqueza en función de la población nacional fue aumentando constantemente (a pesar de algunos años de retroceso), el salario mínimo se fue rezagando, lo que significó una menor apropiación del producto social por el factor trabajo y una mayor concentración del ingreso nacional, aunque combinada con el inicio de una fase de extracción del excedente por compromisos derivados de la

<sup>44</sup> El salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Puede ser general por una o varias áreas geográficas o entidades federativas, pueden ser profesionales para una rama determinada de actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias áreas geográficas. Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional de los Salarios integrada por representantes de los trabajadores, patrones y el Gobierno, la cual se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo. El salario mínimo de acuerdo con la ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación básica a los hijos. El salario mínimo difiere del salario real entendido como el valor que resulta de dividir el salario nominal (valor monetario) entre el índice nacional de precios al consumidor (SHCP, 2001).

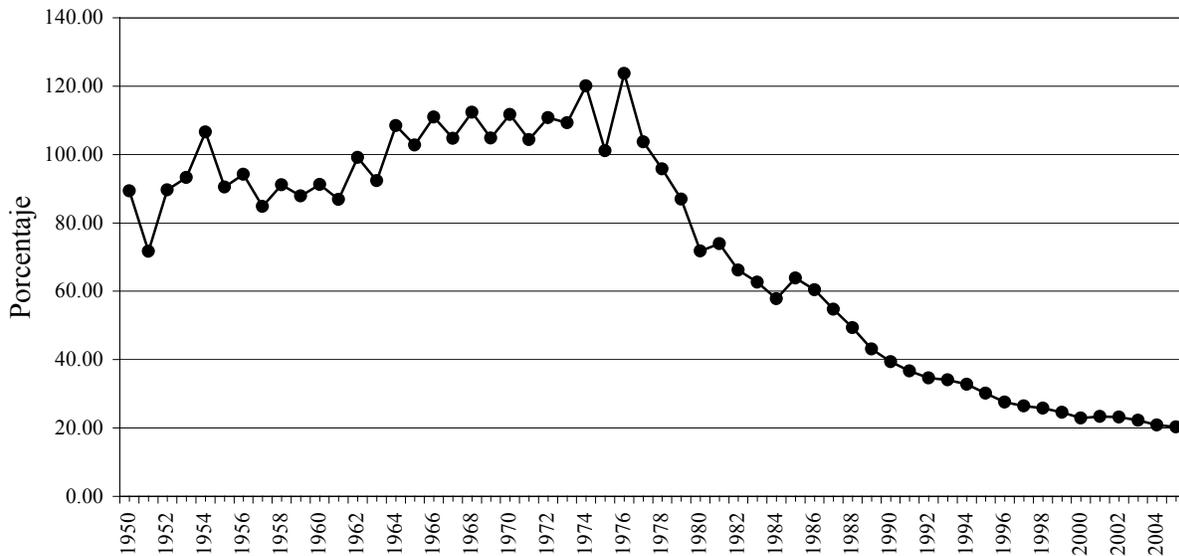
creciente deuda externa. Consecuentemente, la reducción y la concentración en el ingreso social contribuyó al aumento de la pobreza, aunque esta no es la única causa explicativa de la misma.

**Gráfica 10. México: Salario mínimo general y PIB por habitante, 1950-2005**



Fuente: Cuadro 6 del Anexo estadístico.

**Gráfica 11. México: Participación del salario mínimo general en el PIB por habitante, 1950-2005**



Fuente: Cuadro 6 del Anexo estadístico.

Este patrón que relaciona el SMG y el PIB por habitante se ubica en el marco de una tendencia descendente del PIB mismo entre 1950 y 2005, con algunos años de caída mayor pero más graves a partir de 1981. Esto significó que, además de la ampliación en la brecha entre el salario y el ingreso medio nacional, existió una disminución en las tasas de crecimiento de la generación de riqueza del país desde la década de los ochenta lo que produjo un efecto combinado que significó una mayor depresión del salario. La pérdida acumulada de los salarios mínimos del país en las dos últimas décadas del Siglo XX fue de alrededor de 75%. A su vez, aunque los salarios contractuales federales se han recuperado en el Siglo XXI (con un crecimiento acumulado de 5.8%), en el año 2002 todavía equivalían a la mitad del valor real que tenían en 1980.

El rezago de los ingresos frente a la inflación afecta la demanda de bienes y servicios al reducirse la capacidad de compra de la masa salarial y se agudiza con la escasa generación de empleo. Adicionalmente, entre 1992 y el 2002, el nivel de sindicalización se redujo de 13.6 a 9.8% de la población económicamente activa, es decir, de 40 millones de personas sólo 4 millones pertenecían a alguna organización gremial lo que ha repercutido en una posición laboral que debilita su defensa ante la precarización del empleo (IET, 2003).

En México, en el año 2004, de las 26.5 millones de personas que desempeñaban un trabajo subordinado, alrededor del 55% tenían un comprobante legal que acreditaba su actividad laboral, mientras que el 44% restante carecía de contrato. De las 42.4 millones de personas ocupadas en el país, alrededor del 53% percibía ingresos de uno a menos de tres salarios mínimos; casi el 9% realizaba alguna actividad económica si recibir ninguna retribución. Asimismo, sólo el 36% de los trabajadores contaba con prestaciones de ley (seguridad social, ahorro para el retiro, fondo de vivienda, aguinaldo y vacaciones pagadas), mientras que el 64% restante carecía de ellas, como resultado del incremento de la informalidad, pero también por la aparición de nuevas formas de contratación como las de comisionistas mercantiles o los prestadores de servicios profesionales, asociadas a la precarización del empleo (STPS y CAM-FE, UNAM).

Estas cifras constatan que las mejoras en la competitividad económica del país se sustentaron ampliamente en la pérdida de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores, además de los avances tecnológicos, en el marco del apoyo al modelo exportador con un aparato productivo maquilador. Asimismo, ante un mercado laboral debilitado se propició el crecimiento de las actividades informales asociadas a estrategias de sobrevivencia frente a las crisis recurrentes, lo cual contribuyó de manera combinada a mantener la pobreza.

#### **4. La pobreza en México**

Los factores asociados a la desigualdad antes analizados mantienen relaciones estrechas con la pobreza y la marginación, conceptos que se han analizado desde varios enfoques teóricos, con diferentes conceptos y en su medición se ha aplicado una amplia gama de variables e indicadores que se han modificado en el tiempo.

##### **4.1 Evolución económica y niveles de pobreza**

La pobreza es un fenómeno histórico y estructural asociado a los modelos sociales y económicos. Existen evidencias de que la pobreza aumenta con las condiciones de mayor desigualdad económica, social y territorial amplificadas por la instrumentación generalizada del modelo

económico orientado al mercado externo en América Latina, ya que éste contribuyó a la concentración del ingreso y a aumentar los rezagos sociales desde la década de los ochenta.

En el caso de México, los años de crisis económica con caídas radicales del producto interno bruto significaron retrocesos en el crecimiento y en las condiciones de vida de la población. Estas crisis se enfrentaron mediante políticas ortodoxas de estabilización, ajuste y cambio estructural, con medidas macroeconómicas y de apertura comercial, manteniendo a lo largo de esas dos décadas los principios básicos de un modelo que coloca en el lugar central al mercado, considerado como el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, aunque no necesariamente como el más equitativo. A su vez, se aplicaron políticas de reducción del papel del Estado en la economía (desregulación, reducción de tamaño, venta de paraestatales-privatización), lo cual maduró su crisis fiscal y redujo su capacidad para redistribuir progresivamente el ingreso, en particular, al disminuir el gasto social.

La población afectada por la pobreza y la marginación se distribuye en todo el territorio nacional, aunque existen regiones bien identificadas donde resultan más graves. En este marco, es indispensable profundizar en el estudio de las características económicas, sociales y demográficas de los pobres y los territorios más atrasados del país, sobre todo, porque aceptando el panorama de escasez de recursos públicos es necesario tomar decisiones de gasto que consideren criterios de eficiencia, eficacia y justicia social, otorgando una mayor prioridad a la población en condiciones de pobreza.

Durante el periodo de economía cerrada o de comercio protegido el PIB por habitante creció 2.6% en promedio anual más alto que en el de apertura comercial. Destacan los gobiernos de De la Madrid con una caída de -1.95% y el de Vicente Fox con apenas 0.96% de crecimiento en esta variable agregada. En este sentido, las condiciones generales para superar la pobreza en el segundo modelo han sido modestas, principalmente porque se ha reportado un limitado crecimiento económico que no satisface las necesidades del crecimiento demográfico, pero tampoco se ha modificado la tendencia de alta concentración del ingreso.

La pobreza presenta dos grandes periodos de acuerdo con el crecimiento absoluto del número de mexicanos que la padecen. Según estimaciones de la CEPAL (que aplica el método del Ingreso o Línea de la pobreza con necesidades alimentarias y una canasta básica), los pobres en México aumentaron constantemente al pasar de casi 20.6 a 50.3 millones de personas, entre 1968 y 1996, año éste último en que alcanzó su nivel relativo más elevado al representar el 52.9% de la población total del país. Hay que recordar que 1995 fue el peor año en dos décadas en materia de crecimiento económico ya que el PIB por habitante cayó en -7.6, lo que significó un grave retroceso en materia social con efectos de arrastre que se reflejaron en el aumento de la magnitud de la pobreza sobre todo el siguiente año <sup>45</sup>.

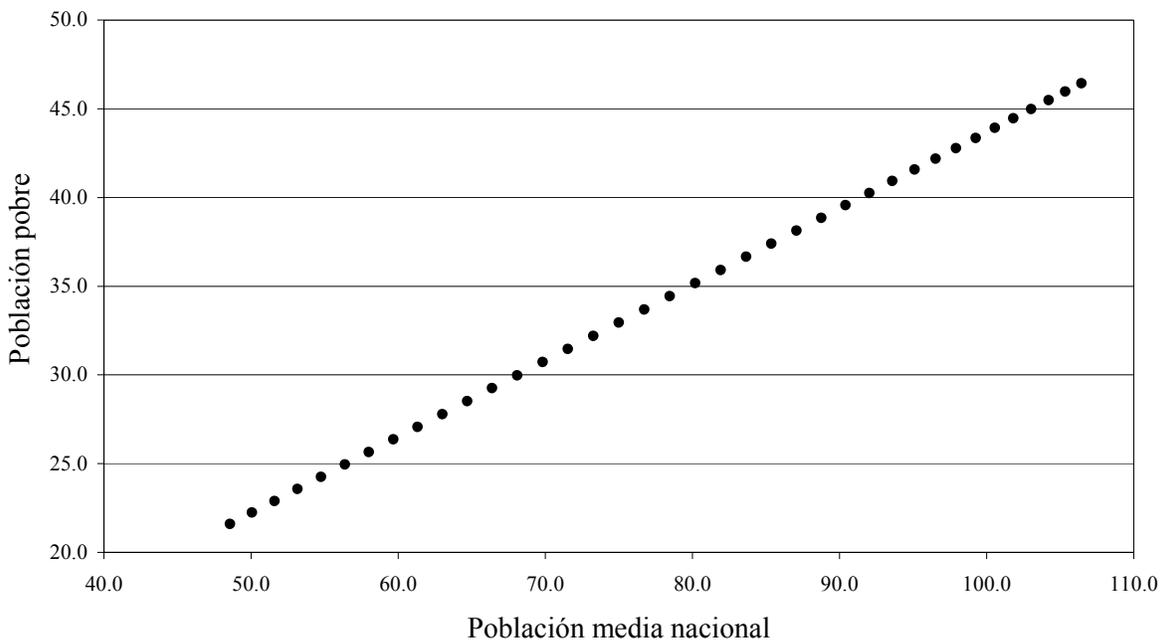
---

<sup>45</sup> Según Boltvinik, que aplica el Método de Medición Integrada de la Pobreza (análisis de conjuntos de los datos de los métodos de Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas) en 1994, 66% de los hogares eran pobres, mientras que en el 2000 habrían aumentado a 74%, es decir, tres cuartos de la población mexicana estarían por abajo del límite mínimo de las necesidades esenciales. En el otro polo, sólo 5% de los hogares pertenecen a la clase alta. Asimismo, estima que el 40% de los 22.6 millones de hogares mexicanos se encontrarían en el rango de pobreza extrema.

A partir de ese año crítico, se habría reducido el número total de pobres en términos relativos, de manera asociada a la recuperación económica los años de 1996 y 2000. Cabe señalar que el entorno internacional fue favorable en esos años, en particular en función de la fuerte dependencia de la economía mexicana respecto al norteamericana que mantuvo tasas muy altas de crecimiento durante los años noventa. A pesar de esas condiciones no se produjo una reducción estructural o sustancial de la pobreza; ese ciclo entró en crisis en el año 2000, cuando el país fue afectado por la recesión estadounidense que se combinó con factores internos tales como la aplicación de medidas orientadas a reducir la inflación y a recortar el gasto público, asimismo, el mediocre desempeño económico se asocia con un deterioro general en las condiciones de vida de los mexicanos. La pobreza total habría alcanzado al 38.0% de la población nacional, es decir, a poco más de 40 millones de personas.

Los resultados de una estimación de largo plazo <sup>46</sup> indicarían que entre 1968 y 2005, la pobreza habría aumentado en 25 millones de personas, mientras que la población lo habría hecho en 58 millones, a lo largo de esos 37 años. Esto significa que cuatro de cada diez nuevos mexicanos nació pobre, lo que ilustra las condiciones iniciales adversas para una gran cantidad de ciudadanos, quienes tendrían derecho preferencial para nivelar sus capacidades y competir de manera más equitativa en el terreno de juego (Gráfica 12).

**Gráfica 12. México: Población media nacional y población pobre, Tendencia según regresión lineal con datos de Cepal, 1968-2005.**  
(Millones de personas)



Fuente: Cuadro 7 de Anexo estadístico.

<sup>46</sup> Se realizó una regresión lineal con base en los datos relativos de pobreza obtenidos según el método de la CEPAL, considerando la asociación observada entre el número absoluto de pobres y el crecimiento demográfico anual.

Por otra parte, en la administración de Vicente Fox, se revisaron las estimaciones oficiales sobre la pobreza en México con un método que permite comparar el periodo 1992-2004<sup>47</sup>. Los hogares y la población se clasificaron en tres grupos de acuerdo con el nivel de ingreso.

El primer grupo, denominado de pobreza alimentaria (indigencia), se define como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria definida por INEGI-CEPAL (INEGI-CEPAL, 1993). Para el año 2000, que fue el año base en esta metodología, el ingreso equivalente fue de \$15.40 y \$20.90 por persona al día en las áreas rurales y urbanas, respectivamente. Esto significó que en el país existía un total de 18.6% de los hogares o 24.2% de las personas en esta condición de pobreza.

El segundo grupo, llamado de pobreza de capacidades (pobreza extrema), se define como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación, e incluye al grupo anterior. El ingreso correspondiente fue de \$18.90 y \$24.70 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En este grupo se clasificó 25.3% de los hogares y 31.9% de las personas del país.

El tercer grupo, denominado pobreza de patrimonio (pobreza moderada), se define como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (incluye los dos grupos anteriores). El ingreso correspondiente fue de \$28.10 y \$41.80 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En este grupo se clasificó 45.9% de los hogares equivalentes a 53.7% de las personas del país y representó el nivel máximo admitido por el gobierno como pobreza nacional para ése año.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Las nuevas estimaciones fueron realizadas por un grupo de investigadores que conformaron el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que publicaron el primer número de la serie Documentos de Investigación en Julio de 2002. Aunque hacen una revisión de los métodos y técnicas aplicadas al estudio de la pobreza, obtuvieron sus datos a partir del método de línea de pobreza o del ingreso, en el cual se toma como medida de bienestar el ingreso disponible neto por persona reportado en la ENIGH del año 2000 y se compara con tres puntos de referencia de acuerdo con el costo de una canasta de bienes considerado en cada uno de ellos definida en 1992 (Sedesol, 2002). En este sentido, se trata de una metodología semejante a la aplicada en diferentes estudios de la CEPAL, aunque existen diferencias en cuanto a los bienes y servicios que se consideran en cada una de las canastas y por supuesto en su costo correspondiente. Por tal razón no se pueden comparar directamente las estimaciones de CEPAL con las adoptadas por la Sedesol, aunque sí son útiles las cifras que reflejan las tendencias en el largo plazo de la magnitud de la pobreza observadas bajo un mismo criterio, como sucede con las de CEPAL.

<sup>48</sup> Existe otro nivel definido por el Comité Técnico y no considerado por la Sedesol como parte de los grupos en pobreza. Corresponde a un nivel de ingresos de \$35.00 y \$52.20 por persona en zonas rurales y urbanas, respectivamente. Este nivel es menor al indispensable para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, transporte público además de otros bienes y servicios (como algunos enseres de consumo duradero, tabaco y bebidas alcohólicas) que “no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta”, Asimismo se precisa que este criterio incluye “necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos” (Sedesol, 2002). Si se hubiera considerado este estrato, los hogares en pobreza a nivel nacional se elevarían a 56.9% del total, lo que equivale a una población de alrededor de 64.9 millones de mexicanos en el año base que es el 2000.

Aunque la medición oficial de la pobreza en México está sujeta a varias críticas <sup>49</sup>, constituye una referencia con indicadores transparentes (reproducibles) para la evaluación de la acción gubernamental, por lo menos cada dos años a partir de los resultados obtenidos en las ENIGHs <sup>50</sup>. Cabe señalar que con las estimaciones de Sedesol ha sido posible hacer estimaciones equiparables y comparar lo sucedido en años anteriores para los cuales se cuenta con datos similares en materia de pobreza.

A partir de éste método realizamos nuevas estimaciones con base en lo siguiente: a) se considera la población media de cada año de acuerdo con las cifras corregidas (por subdeclaración y calculadas al 30 de junio) por el Conapo, mismas que difieren de la población censal como la entrega el INEGI y que fueron utilizadas por Sedesol; b) se toman como válidas las estimaciones oficiales relativas de pobreza total, por hogares y personas en las tres líneas; c) se consideran las cifras de población urbana y rural elaboradas por el Conapo en diciembre 2002, basadas en la conciliación demográfica a partir del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 y proyecciones por tamaño de localidad 2003, reportadas en el Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox; d) se calcula la población pobre urbana y rural con las cifras relativas de Sedesol aplicadas a la nueva población urbana y rural, y se recalculan las cifras relativas. Este procedimiento implica que aumente el número absoluto de pobres porque la población media corregida de Conapo es mayor a la censal y, con la nuevas cifras de población rural y urbana se modifican las cifras relativas de Sedesol.

De acuerdo con las cifras oficiales relativas de pobreza de México y nuestras estimaciones, en el año 1992 la población total en condiciones de pobreza de patrimonio (límite máximo) sería de 46.4 millones de mexicanos, de los cuales 24.8 millones estaban en condiciones de pobreza de capacidades y 20 millones de mexicanos se encontraban en pobreza alimentaria. Esta población habría aumentado rápidamente en 1996 al llegar a 66.2, 43.1 y 35.3 millones, respectivamente, siendo el reflejo de la grave crisis económica del país. Asimismo, en el año 2004, la pobreza absoluta habría disminuido a 49.5, 25.9 y 18.2 millones de mexicanos (Cuadro 11).

En el periodo 1992-2004, la intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales es 44 por ciento mayor que en las zonas urbanas; en la pobreza de capacidades la proporción se reduce a 18%; mientras que en la pobreza de patrimonio la relación se invierte a 20% mayor en zonas urbanas. Asimismo, existe un patrón en las características de los hogares según sus condiciones de pobreza, por ejemplo, en el año 2000, el porcentaje de personas mayores de 15 años y más con primaria incompleta es de 55.9% en el estrato de pobreza alimentaria, de 50.9% en pobreza de capacidades y de 41.2% en pobreza de patrimonio. El índice de hacinamiento (personas por cuarto en la vivienda) es de 3.3 en el primer grupo, 3.0 en el segundo y 2.6 en el tercero. En cuanto a la vivienda las cifras para el porcentaje de hogares con piso de tierra es de 33.7, 28.7 y 19.0%, respectivamente según los grupos de pobreza mencionados. Los hogares sin agua entubada reportan 26.1, 22.2 y 15.9%. Y la proporción de los hogares que cuentan con cuarto de baño es de 23.9, 19.9 y 14.1%, respectivamente.

---

<sup>49</sup> Entre los aspectos más cuestionados destacan: a) se trata del método del ingreso y no es multidimensional; b) se adoptan diferentes deciles de ingreso como referencia para las estimaciones de bienes no alimentarios; y, c) se asume una canasta básica austera que automáticamente reduce la magnitud de la pobreza, entre otras.

<sup>50</sup> Otro asunto es la comparabilidad misma que exista o no entre las encuestas, lo que se ha cuestionado en el caso de la aplicada para el año 2004, sobre todo en cuanto al mayor número de preguntas dirigidas a captar ingresos y al número y tipo de hogares encuestados que se consideran para expandir los resultados a nivel nacional.

Cuadro 11. México. La pobreza en México, 1992-2004.

El periodo considerado revela el estancamiento en materia de progreso social. Los niveles de pobreza de la población aumentaron sustancialmente con la crisis de 1996, año que constituye la cresta en la curva de la pobreza y aunque las tasas de crecimiento económico desde entonces hasta el año 2000 fueron altas, no permitieron compensar totalmente las anteriores pérdidas de bienestar.

A partir del año 2000 se observa un quiebre en la tendencia al reducirse la pobreza en las tres líneas de medición, a pesar del claro estancamiento económico y de sus efectos en el mercado laboral y en el ingreso de los hogares durante el gobierno foxista. Entre 2001 y 2006, el PIB creció a una tasa de 1.94%, la población lo hizo en 1.12, por lo que el PIB por habitante fue de 0.96% en promedio anual. Ante este panorama económico claramente recesivo, existen otras explicaciones para la probable reducción coyuntural de la pobreza, como: a) el elevado y creciente monto de la remesas de mexicanos residentes en Estados Unidos –que en 2002 fue de casi 13 mil millones de dólares, aumentó en 2004 a 20 mil millones, mientras que para el 2006 se estiman en 23 mil millones de dólares- destinadas hasta en 70% al consumo alimentario de las familias receptoras; b) la recuperación del salario real como resultado del control de la inflación; y, c) los efectos acumulados de los programas sociales.

En general, durante el periodo 1992-2004, se habrían producido ganancias mayores en el amortiguamiento de la pobreza alimentaria y menores en la pobreza de patrimonio. Este balance del periodo se considera un resultado directo de las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico nacional, a diferencia de los años ochenta, cuando la pobreza aumentó sobre todo por el deterioro en la distribución del ingreso asociado al descontrol de la inflación. Asimismo, se reconoce que los niveles de pobreza en México son muy elevados en comparación con otros países con niveles de ingreso similares, independientemente de cuál sea el criterio utilizado para definirla. También se acepta que la sociedad mexicana ha logrado avances más rápidos en la democracia representativa, parlamentaria y partidista, aunque no tanto en la justicia distributiva (Sedesol, 2002-b).

El reconocimiento gubernamental al elevado número de mexicanos en condiciones de pobreza, expresa los graves rezagos en el bienestar social profundizados por un modelo económico que propició la desigualdad y que carece de dinamismo frente a un constante crecimiento demográfico. También apunta hacia el enorme reto social que tiene enfrente el país, tanto por las legítimas razones de justicia social, como por los prerequisites que la competitividad internacional impone en los mercados globalizados.

Por otra parte, esta constatación y aceptación oficial indica que el debate sobre la pobreza debe trascender la medición sofisticada del fenómeno en función de la idea -en ocasiones dogmática- de la focalización, para pasar al diseño de políticas y estrategias para su superación recuperando las propuestas de universalización, así como a la detección de nuevas formas y relaciones que se establezcan con otras condiciones socioeconómicas, demográficas, políticas y culturales en contextos geográficos específicos.

Las acciones del gobierno mexicano en cuanto a la erradicación de la pobreza estarán condicionadas en primer instancia por los compromisos contraídos en el seno de organismos internacionales como la ONU. En el seno de esta institución destacan las metas mundiales de erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y dos metas específicas: a) reducir a la mitad,

entre 1990 y 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza o con ingresos inferiores a un dólar por día, y b) reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre, entre los años 1990 y 2015 (ONU, 2001).

La aplicación combinada de estas dos últimas metas en el caso de México implica, a partir de las cifras oficiales de pobreza asumidas por el gobierno de Vicente Fox, que este tipo de pobres se encuentre en el grupo definido como de pobreza alimentaria y que alcanzó 20.8 millones de mexicanos, según los datos para el año 2002. Las proyecciones de población indican que en el año 2015 habrán 117.5 millones de habitantes en México (Conapo, 2000-b). Si las condiciones relativas de pobreza alimentaria fueran las mismas del año 2002 (con 20.3%), en ese año estarían en esa condición un total de 23.8 millones de habitantes (habría aumentado en 3 millones de mexicanos), con lo cual la meta anual aumentaría y sería necesario solucionar definitivamente los rezagos en alimentación de 915 mil personas cada año, mismas que solamente representarían la mitad de la población en pobreza extrema. Esta meta no contempla el posible aumento de la pobreza derivada de crisis económicas o retrocesos en los logros ya alcanzados. Cuestión aparte son las metas de superación de la pobreza según los otros criterios como capacidades y patrimonio. Estos compromisos plantean la necesidad de mayores recursos y eficiencia en el gasto público, así como un nuevo contrato social que coloque en el centro al desarrollo, la redistribución del ingreso y la superación de la pobreza.

Esta preocupación se manifiesta también en el seno de los mismos organismos financieros internacionales. El BID señala que la velocidad con que se ha avanzado en el cumplimiento de metas durante los noventa en América latina y el Caribe fue insuficiente; el porcentaje de pobres con ingresos inferiores a un dólar en paridad de poder de compra (PPP) por día se redujo en aproximadamente en 10%, mientras que el porcentaje de pobres con ingresos menores a dos dólares PPP por día disminuyó apenas en alrededor de 13% (BID, 2003).

La medición de la pobreza según el método de línea del ingreso indica que más de la mitad de la población de los países en desarrollo y de las economías en transición vive en la pobreza. En 1999, unos 1,200 millones de personas, esto es, aproximadamente 23% de dicha población vivían con 1 dólar o menos al día. Otros 1,600 millones percibían 1 o 2 dólares al día, por lo que estaban en una situación de pobreza e inseguridad y expuestos a bajar al nivel de la mera subsistencia (OIT, 2004). En América Latina y el Caribe creció el número total de pobres, y la cuarta parte de la población vive con 2 dólares o menos al día (Banco Mundial, 2006-a). Para 2006, se estima que el 50% de los mexicanos viven en una situación de pobreza y el nivel de gasto del gobierno federal es bajo de acuerdo con el nivel de desarrollo del país (Banco Mundial, 2006-c).

En el año 2000, en América Latina seis de cada 10 pobres habitaban zonas urbanas, lo que ejemplifica el intenso proceso de urbanización de la pobreza que se inició en la década de los ochenta (CEPAL, 2000). Asimismo, las estimaciones oficiales para México indican que, en el año 2000, una de cada cuatro personas sufría pobreza alimentaria o extrema, es decir, tenía un ingreso promedio menor a las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL; y ésta condición resultó más grave en el medio rural donde la proporción es de cuatro de cada 10, mientras que en el medio urbano es de un poco más de una de cada 10. La brecha entre las áreas urbanas y rurales tiende a disminuir al incorporar los costos de otras necesidades que caracterizan la pobreza de capacidades y patrimonio (Sedesol, 2002-b).

El Banco Mundial señala que la magnitud de la pobreza en México es “inaceptablemente alta”, y que en el año 2002, 11% de la población urbana y 35% de la rural se encontraban en pobreza extrema; asimismo, la mayor parte de los pobres vivían en zonas urbanas, pero la pobreza rural era más severa. Afirmaba que el país no lograría cumplir con las metas del milenio, principalmente por dos razones: a) no se vislumbra una mejoría en la distribución del ingreso, cuyo grado de desigualdad es enorme; y, b) la tasa de crecimiento de la economía no se estima superior a 3.5% anual -nivel inferior a 5% considerado como mínimo para reducir la pobreza extrema a la mitad-, que es insuficiente para incidir en el bienestar social y la reducción de la desigualdad. Por ello, la proporción de personas en pobreza extrema, que representa 20.3% de mexicanos, se podrá reducir alrededor de 13% en el año 2015, frente a la meta establecida en 50% por la ONU (World Bank, 2004).

En forma complementaria, el análisis de la pobreza de acuerdo con el enfoque de medición integrada de la pobreza para América Latina, México y, en particular la Ciudad de México, indica un comportamiento aparentemente paradójico, ya que durante el periodo de estabilización y ajuste, en general, aumentó la pobreza por ingreso, principalmente por la caída del salario real de los trabajadores por las crisis recurrentes y las políticas de contención salarial, pero se redujo la pobreza por NBI sobre todo por mejoras en algunos servicios públicos y el sostenimiento del gasto social, lo cual indica que efectivamente la intervención del Estado puede amortiguar los efectos más graves de las recesiones económicas en las condiciones de vida de los ciudadanos (Boltvinik, 1999).

## **4.2 Desigualdad y pobreza en el territorio**

Las políticas y los programas sociales aplicados se han enfrentando a varias condicionantes, entre las cuales sobresalen las prioridades de los modelos económicos, pero también otras de carácter político, geográfico y cultural que afectan o limitan su eficacia, tanto como los errores de diseño o la escasez de recursos destinados a alcanzar sus metas. El resultado general es que no han logrado la superación de la pobreza ni la convergencia territorial. Las brechas socioespaciales se mantienen en rangos elevados como se puede observar en los aspectos e indicadores representativos que se exponen a continuación.

### **4.2.1 Crecimiento económico y convergencia territorial**

El crecimiento económico constituye un primer factor condicionante del nivel de bienestar de la población, sobre todo por sus efectos en la generación de empleo e ingreso, variables causales de la pobreza, aunque también mantiene relaciones con las diferentes formas de desigualdad socioeconómica y territorial. Las tasas de crecimiento económico desde la década de los ochenta, en general, han sido insuficientes en relación con el crecimiento de la población, la demanda de empleo, el ingreso y los satisfactores sociales. No obstante, aunque la recuperación del crecimiento es una necesidad, los actuales procesos de flexibilización y deslocalización en mercados laborales cada vez más globalizados, indican que la generación de empleo formal es una vía limitada. Por ello, se propone una nueva política social orientada al enfoque de los derechos sociales de ciudadanía y que tienen como consecuencia rescatar acciones universales independientemente de la posición de la población en la división social del trabajo.

En términos territoriales, el análisis de convergencia entre los estados y las grandes regiones de México indica que entre 1950 y 1985 predominó una reducción en las brechas del PIB por habitante; de éste último año a 1993 se produjo una fuerte divergencia y de entonces a la fecha la divergencia aumentó ligera pero constantemente. Estas fuertes disparidades entre estados son resultado de una diferente capacidad para insertarse en los nuevos procesos de globalización y, en general, del nuevo modelo económico de apertura comercial. Las entidades localizadas en la franja Norte de México y el Centro Occidente presentan un mejor desempeño económico, al aprovechar sus ventajas tales como: una posición geográfica privilegiada sobre todo respecto a los mercados regionales de EUA, una estructura productiva que se ha orientado a productos de alto valor agregado, con mayor disponibilidad de capital humano, social, físico y tecnológico, que permiten una mayor productividad por trabajador, así como un mejor soporte institucional de sus gobiernos y buen clima empresarial. Por otra parte, las grandes regiones del Este, Centro-Norte y Sur reportan tasas de crecimiento del producto por habitante menores al promedio nacional, por una serie de limitantes como: carencia de infraestructura en comunicaciones y transportes y menor accesibilidad lo que eleva los costos, menor capacidad en la formación de capital humano, menor productividad media y, en general, grandes rezagos históricos acumulados que dificultan aumentar sus niveles de eficiencia y competitividad en el nuevo contexto (Messmacher y Gamboa, 2003; aRegional, 2002).

Un aspecto que influye notablemente en la desigualdad en el acceso a oportunidades de empleo e ingreso es el insuficiente y desequilibrado desarrollo regional como sucede al interior de muchas entidades federativas <sup>51</sup>. Este comportamiento constituye causa y efecto de las desigualdades sociales y contribuye también a mantener grandes brechas como en los indicadores siguientes.

#### **4.2.2 Empleo y salario**

El limitado crecimiento económico en un contexto de gran desigualdad, condujo a que el crecimiento inercial de la población y de la población económicamente activa presionaran sobre un mercado de trabajo contraído. En el largo plazo, entre 1983 y 2005, la PEA aumentó en alrededor de 19.6 millones de personas, mientras que los empleos generados fueron 8.1 millones, por lo que la población sin empleo acumulada llegó a 11.5 millones de personas. Ante esta contracción en la demanda de fuerza de trabajo en el país, fue aumentando gradualmente la emigración hacia EUA, desde 165 mil personas por año en la década de los ochenta hasta los 450 mil estimados en el último sexenio. Cabe mencionar que si bien éste fenómeno constituye una válvula de escape a la presión en el mercado laboral y contribuye a mejorar el consumo de las familias receptoras de remesas, también produce efectos de descapitalización humana en muchas regiones expulsoras y reduce su potencial de desarrollo en el mediano y largo plazos.

Al mismo tiempo, el salario de los trabajadores se redujo de manera dramática al reducir su participación en el producto nacional de 37.1 a 30.8%, entre los periodos de 1970-1982 a 1983-

---

<sup>51</sup> Las mismas calificadoras internacionales, como Standard & Poor's señalan, por ejemplo, en el caso de Puebla, que algunos municipios concentran la mayor parte de las actividades industriales y la cobertura de infraestructura básica, por lo que enfrenta importantes retos de cobertura en drenaje, agua, carreteras, etc. En el resto de la entidad; para ello requiere fuertes inversiones que permitan detonar el desarrollo económico en algunas zonas fuera de la capital, incluyendo la creación de nuevas zonas industriales, *clusters* agroindustriales o proyectos turísticos para desconcentrar el desarrollo.

2005. Adicionalmente, hay una desproporcionada concentración del ingreso. En el año 2004, el 10% más rico de la población concentraba el 36.6% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre tenía solo 1.6% (INEGI, 2005).

En el ámbito geográfico, la proporción de la población rural que vivía con menos de un dólar diario fue 10 veces mayor que la urbana. En Chiapas el 78.2 por ciento de la población ocupada obtiene un ingreso de subsistencia <sup>52</sup>, mientras que Nuevo León reporta sólo el 23.6 por ciento. Esta polarización socioespacial en el ingreso, responde en gran medida a la política salarial que ha sido utilizada como mecanismo antiinflacionario para contraer la demanda interna agregada y como una equivocada fuente de competitividad internacional por los bajos costos laborales, lo que incide también en el territorio.

La incapacidad de generación de empleo formal y la caída del salario real en México explican en una alta proporción la persistencia de la pobreza. En este contexto, aunque hay variaciones relativas, la pobreza absoluta total aumentó constantemente al pasar de 22.9 a 46.4 millones de personas entre 1970 y 2005. Las alternativas para estos mexicanos son la informalidad, la emigración hacia Estados Unidos y otras opciones de sobrevivencia entre las cuales se encuentra la delincuencia. Estos resultados cuestionan la lógica de los modelos económicos aplicados en el país y representan una fuerte demanda social de justicia distributiva.

#### **4.2.3 Alimentación**

La expresión más grave de la pobreza es el hambre y los mayores rezagos en alimentación, medidos a través del Indicador de riesgo de desnutrición <sup>53</sup>. En los últimos diez años se produjo un aumento en la polarización interestatal de la desnutrición, ya que la media nacional se mantuvo igual, sin embargo, las zonas que estaban bien mejoraron y las que estaban mal empeoraron. Chiapas es la entidad con mayor desnutrición del país, aunque reportó un comportamiento irregular entre sus municipios, le siguieron Oaxaca y Guerrero, estados con fuerte presencia de población indígena. Campeche es el estado con mayor deterioro; le siguen con aumento de riesgo nutricional: Michoacán, el Estado de México y San Luis Potosí. Asimismo, el estado de Morelos ya tiene 16.2% de la población, de 13 municipios, con problemas importantes de nutrición. Entre las regiones geográficas con mayor retroceso destacan la Tarahumara en declive constante y la zona cora-huichol, con seis municipios que han empeorado (INCMN, SLAN, 2003) (Cuadro 12).

Las peores condiciones se concentran en los estados del Sur de México como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, con el mayor número de habitantes en municipios de alta y muy alta marginación. En cuarto lugar se ubica Veracruz (antes era Yucatán), y le siguen Puebla e Hidalgo.

---

<sup>52</sup> El ingreso de subsistencia equivale a una cantidad que va de cero a dos salarios mínimos, tomando como base el nivel general de salario mínimo vigente. La media de este rango es de 45 pesos mexicanos, es decir, aproximadamente cuatro dólares, (CMMYS, 2004).

<sup>53</sup> El Índice de Riesgo Nutricional se integra con 14 variables obtenidas de las estadísticas oficiales de diversas instituciones que se agrupan en bloques temáticos: a) estadísticas vitales, a través de la información de las variables de mortalidad, b) sociales, a través de los datos de pobreza y porcentaje de población indígena, y c) la variable antropométrica o déficit de talla. Los municipios del país se clasifican en cinco categorías.

C12.

Cuadro 12. México. Índice de riesgo nutricional por entidad federativa, según condiciones municipales, 2000

En estas entidades se observa un patrón de mayor desnutrición, morbilidad y mortalidad, como sucede entre los niños con déficit de talla de manera asociada a discriminación racial por su pertenencia a algún grupo indígena, alto grado de ruralización, dispersión de localidades, rezago en los sistemas de salud y educación, escasa accesibilidad y mala calidad en los servicios públicos, alta vulnerabilidad económica por la dependencia de actividades agrícolas sujetas a incertidumbre o baja rentabilidad (producción de café o maíz), lo cual se relaciona en general con mecanismos de exclusión, discriminación y condiciones de mayor pobreza.

El nivel de estas variables es superior a países latinoamericanos que cuentan con un ingreso por habitante promedio semejante al de México, lo que ilustra los efectos sociales de la enorme concentración de la riqueza. Asimismo, se confirman las propuestas de Amartya Sen, sobre la necesidad de modificar la metodología tradicional de medición de la pobreza, sobre todo la sustentada en el ingreso, para pasar a otras que describan las capacidades de las personas como sucede, por ejemplo, con el Índice de Desarrollo Humano que incorpora la esperanza de vida. En este sentido, sería posible utilizar indicadores como el déficit estandarizado de la talla para la edad en niños, porque resultan estadísticamente más significativos para comparar a la población en territorios como los micro-regiones, municipios y localidades en países subdesarrollados (Contreras, 2006).

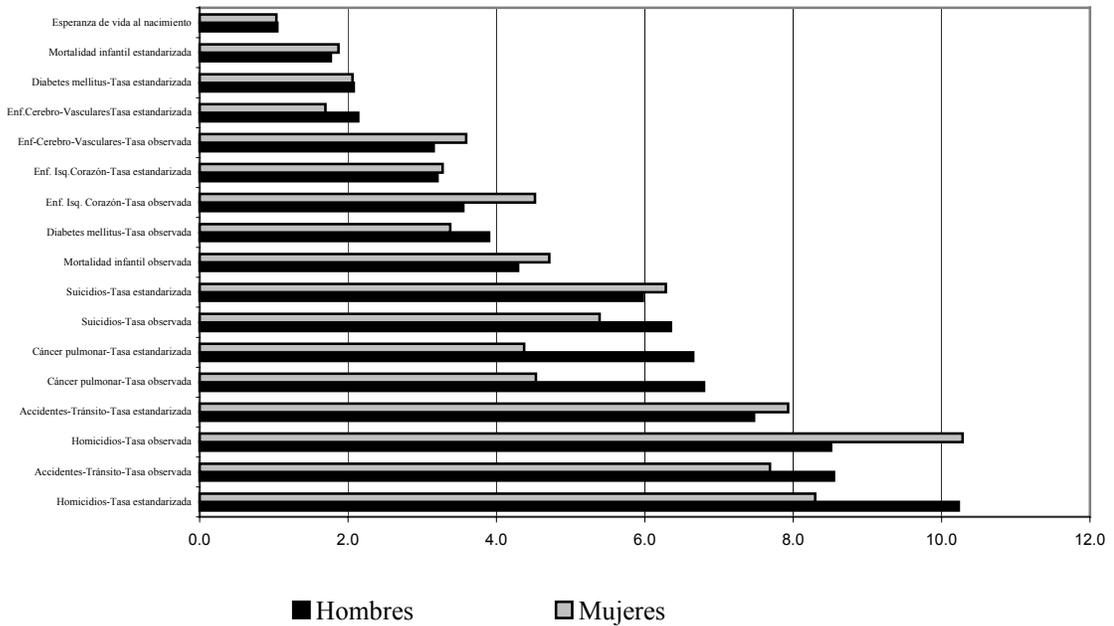
#### **4.2.4 Salud**

Las condiciones de salud en el país presentan una gran variación territorial en sus indicadores. En algunos casos existe mayor homogeneidad entre las entidades federativas como sucede, por ejemplo con: la esperanza de vida, que en la entidad con el valor más alto para los hombres reporta 73.9 años y el más bajo es de 70.6 años, es decir, la brecha es de alrededor del 5 por ciento; en el caso de las mujeres las cifras máxima y mínima entre estados son 78.5 y 75.9 años, con una brecha de un poco más del 3 por ciento. En el porcentaje de desempeño en vacunación el promedio nacional es de 98% y las cifras máxima y mínima son de 100.0 y 92.5%, con una amplia cobertura en casi todo el país. Una situación cercana ocurre con la vacunación a menores de un año o las fuentes mejoradas de agua dentro del hogar.

En el otro extremo, hay indicadores con brechas desproporcionadas, por ejemplo, la tasa estandarizada de homicidios en hombres presenta una relación de 10 a uno entre los estados con los valores máximo y mínimo, mientras que en mujeres es de 8 a uno. En el caso de la tuberculosis pulmonar la relación es de 13 a uno entre estados opuestos; y, en mortalidad materna y mortalidad neonatal tardía es de 9 a uno, condiciones éstas asociadas a la pobreza y al menor acceso a los servicios de salud.

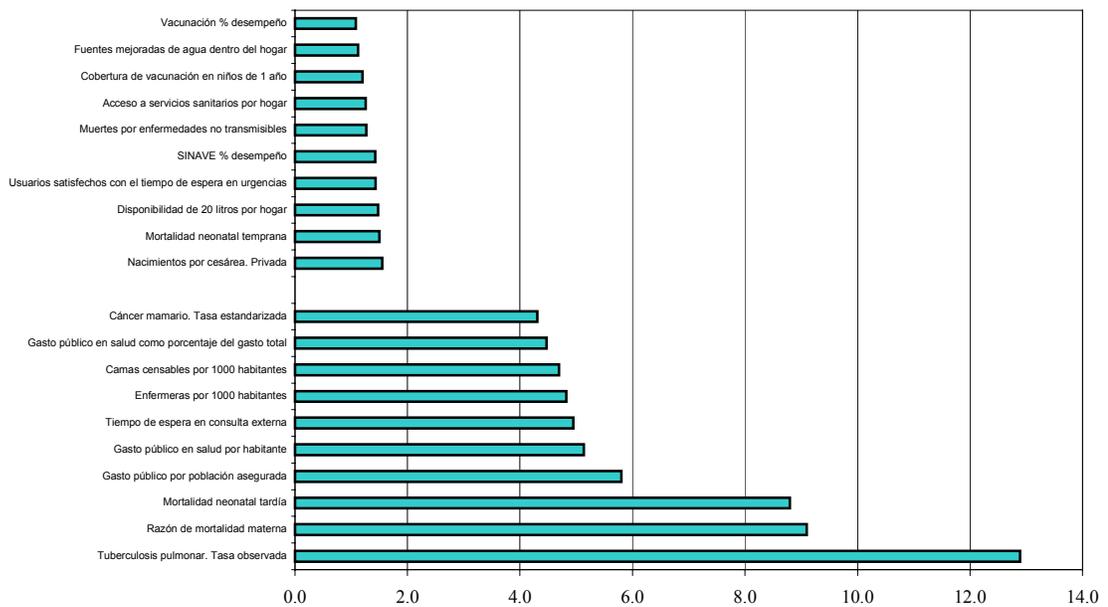
Estas brechas tienen que ver también con la distribución de los recursos destinados a la salud en relación con la población. Por ejemplo, el gasto público en salud por habitante o el número de enfermeras por 1000 habitantes es de 5 a uno entre el Distrito Federal y el Estado de México, siendo entidades vecinas interdependientes. Pero esta misma distancia se observa también en el número de camas censables por 1000 habitantes entre el Distrito Federal y Chiapas. Estas condiciones. A su vez, se relacionan con una tendencia histórica de concentración de recursos en algunas entidades y que producen inercias en la magnitud del gasto, como sucede con la infraestructura de salud (Gráficas 13 y 14).

**Gráfica 13. México. Brechas interestatales en indicadores de salud por sexo, 2003**  
(Valor máximo/Valor mínimo)



Fuente: Elaborado con base en: SSA, 2004.

**Gráfica 14. México. Brechas interestatales en indicadores de salud, 2003**  
(Valor máximo/Valor mínimo)



Fuente: Elaborado con base en: SSA, 2004.

#### **4.2.5 Educación**

La educación constituye un derecho social y constitucional, pero también ha adquirido una importancia estratégica en la globalización para elevar la competitividad de los países y las regiones. Por ello, como parte del proceso de formación del capital humano se encuentra en el núcleo de la política social, pero también de la política económica. Las desigualdades educativas territoriales, a su vez, contribuyen a generar regiones ganadoras o perdedoras en la etapa actual. Algunas tienen mayores ventajas que otras de acuerdo con la eficiencia de sus sistemas educativos y ésta se puede medir a través de indicadores negativos como la deserción por nivel de enseñanza.

En general, la deserción escolar tiende a aumentar al avanzar a niveles superiores, sin embargo, existe un fuerte rezago en el nivel inicial, ya que la no atención a preescolares de 4 y 5 años alcanza el 15.2% en promedio nacional (con una desviación estándar de 6.6), pero la brecha entre entidades federativas extremas es de hasta 30%, siendo Baja California la entidad con mayor rezago y Yucatán la menor. En este aspecto, además de la cobertura y calidad de los servicios educativos, son importantes la estructura y dinámica demográfica y familiar, los procesos de migración (como en Tijuana) y el nivel socioeconómico de las regiones.

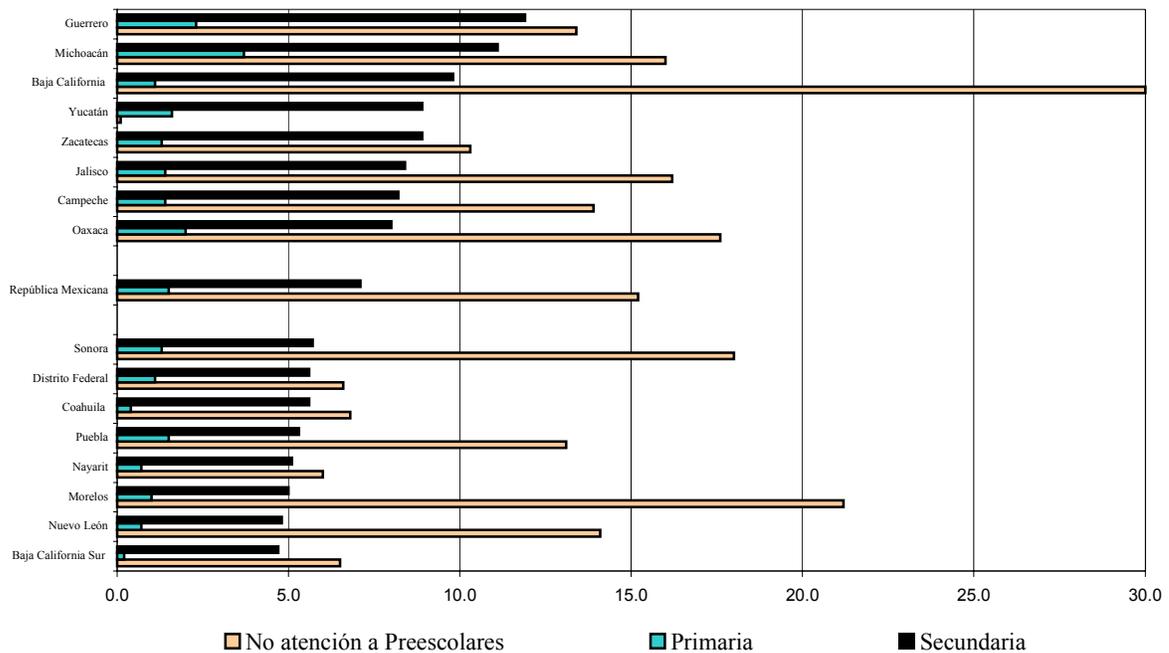
En el nivel de primaria el porcentaje promedio de deserción escolar es de 1.5% en el país, y las brechas se reducen a 3.5% entre las entidades federativas extremas Michoacán y Baja California Sur. A su vez, en secundaria el promedio nacional es de 7.1% con una brecha semejante, entre Guerrero y Baja California Sur. En general, los estados del centro y sur del país reportan una deserción mayor que los del norte (Gráfica 15).

En la educación media superior la deserción promedio nacional es de 17.0%, cifra alta que refleja un conjunto de restricciones socioeconómicas para que los jóvenes continúen sus estudios y donde algunos estados como Michoacán, Yucatán, Nuevo León y Chihuahua presentan los rezagos mayores. Asimismo, en educación superior el promedio nacional de deserción alcanza 8.2%, con una brecha de 12.6% entre los estados extremos Quintana Roo (13.3%) y Jalisco (0.7%). Estos dos últimos niveles contribuyen de manera fundamental en creación de ventajas competitivas regionales y se convierten en retos para los gobiernos estatales y municipales. Por lo anterior, se afirma que las políticas sociales y económicas se deben articular de acuerdo con las realidades específicas de territorios determinados (Gráfica 16).

#### **4.2.6 Vivienda**

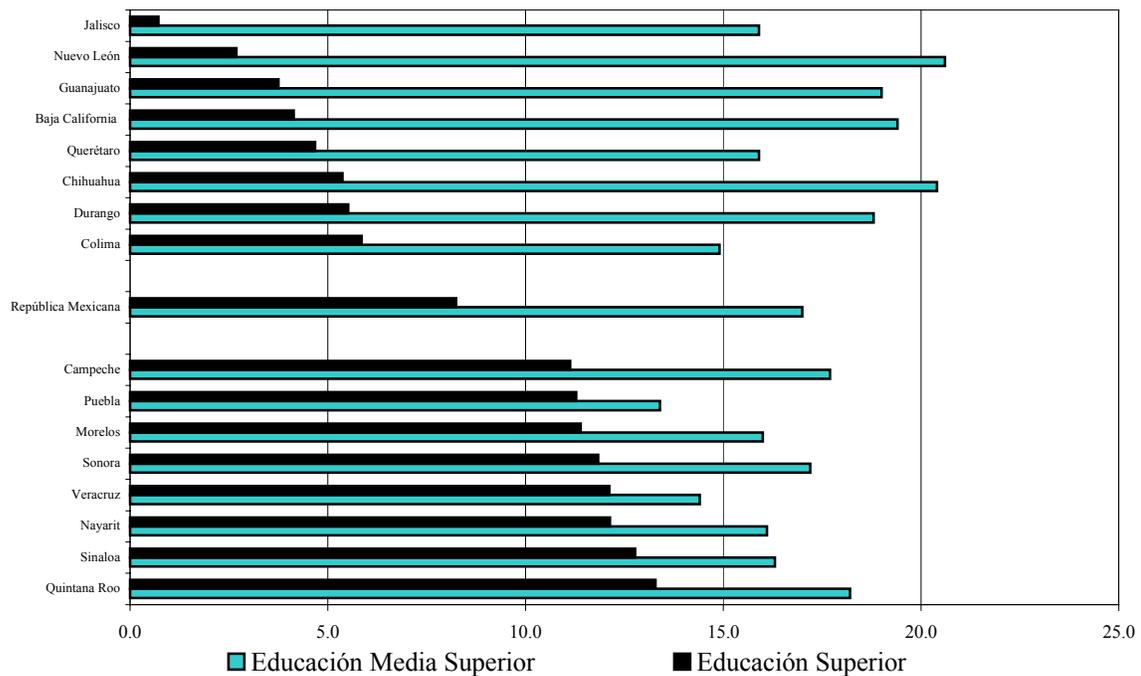
Las desigualdades socioespaciales tienen como una de sus expresiones básicas la localización, la cantidad y calidad de la vivienda. En este aspecto existen varios problemas generales como la falta de claridad en el proceso de planeación y financiamiento de la infraestructura residencial, los gobiernos locales tienen limitaciones presupuestales y técnicas así como una débil autoridad sobre el uso del suelo ejidal, rural y semirural, entre otros, lo cual reduce el ordenamiento de los asentamientos humanos y conduce a la irregularidad asociada a la pobreza. A su vez, en algunas entidades federativas que ya presentaban un elevado rezago histórico y donde se produce un rápido crecimiento demográfico natural y social, se observa un enorme déficit de acciones en vivienda.

**Gráfica 15. México. Porcentaje de deserción escolar en niveles básicos en entidades federativas extremas, según nivel secundaria, 2004-2005**



Fuente: Elaborado con base en: SEP, 2005.

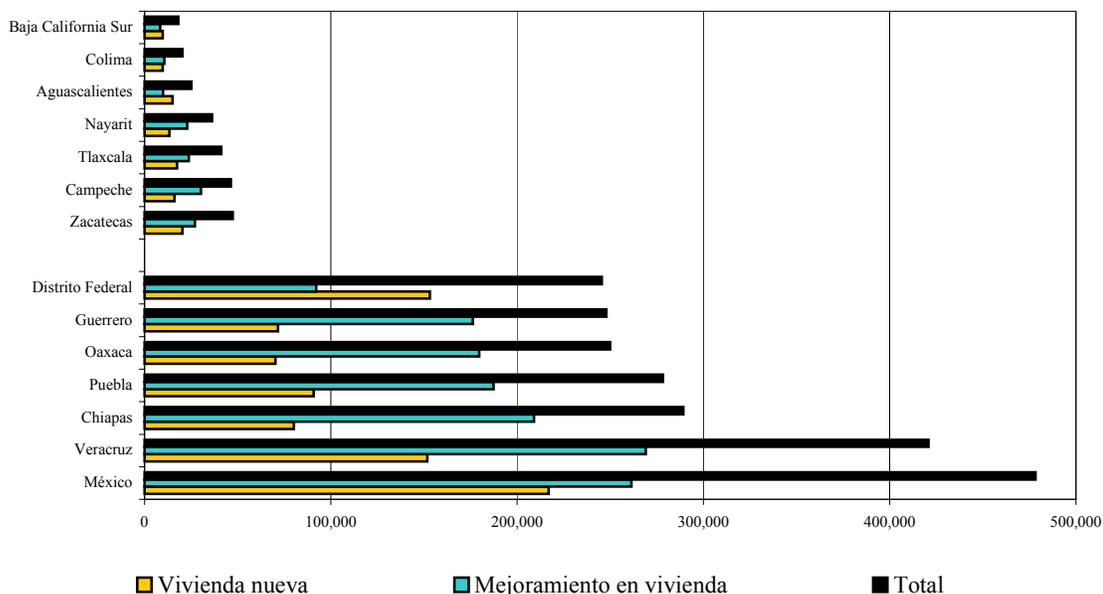
**Gráfica 16. México. Porcentaje de deserción escolar en niveles superiores en entidades federativas extremas, según educación superior, 2004-2005**



Fuente: Elaborado con base en: SEP, 2005.

El rezago habitacional en México se estimaba para el año 2000, en 4.3 millones de acciones, de la cuales 42% eran vivienda nueva y 58% mejoramiento de vivienda. La mayor demanda se encuentra en: el Estado de México (11% del total nacional), Veracruz (10%), Chiapas (7%), Puebla, Oaxaca, Guerrero y el Distrito Federal (6% cada uno), los cuales concentran la mitad de las necesidades nacionales. Mientras que estados como Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Tlaxcala, Campeche y Zacatecas presentan los requerimientos más bajos (Gráfica 17).

**Gráfica 17. México. Rezago habitacional en entidades federativas extremas, 2000**



Fuente: Elaborado con base en: Cidoc y Conafovi, 2004.

#### 4.2.7 La pobreza urbana

Los espacios urbanos son heterogéneos social, económica, política y culturalmente de manera que contienen fenómenos de alta polarización, segregación o segmentación que se expresan territorialmente. Sin embargo, en un primer plano de análisis, la pobreza que caracteriza a las zonas urbanas en general presenta rasgos diferentes a la ubicada en las zonas rurales.

En México, en 1992, la pobreza alimentaria alcanzaba a 8.2 millones de personas residentes en localidades urbanas (de 15 mil y más habitantes), cifra que subió a 16.1 millones en 1996 (año en que la crisis económica fue más intensa), para reducirse a 6.9 millones en el año 2004. Las cifras para el medio rural en los mismos años fueron 13.9, 20.4 y 13.5 millones, respectivamente. Los pobres urbanos a lo largo del periodo 1992-2004, representan 58% del total de los pobres rurales.

En el caso de la pobreza de capacidades (que incluye a la pobreza alimentaria), los pobres urbanos representaron 71% de los pobres rurales en el mismo periodo. Asimismo, en la pobreza de patrimonio (que incluye a las dos condiciones anteriores) el número de pobres urbanos fue superior en 6% a los pobres rurales. Este comportamiento indica que, en términos absolutos, las

pobrezas alimentaria y de capacidades afectan más a los pobres del campo, mientras que la de patrimonio a los pobres de la ciudad.

En los espacios urbanos se manifiestan diferentes rezagos que contribuyen a la reproducción de la pobreza como incertidumbre e inseguridad en la propiedad, acceso limitado o nulo al crédito, condiciones insalubres en la vivienda y el entorno, servicios públicos insuficientes y de baja calidad, reducido capital humano (bajo nivel educativo y riesgos de morbilidad), inseguridad en la movilidad de la población, aislamiento y falta de autoestima y respeto, entre otros factores.

#### **4.2.8 La pobreza rural**

La pobreza en América Latina se relaciona estrechamente con el comportamiento del sector agrícola ya que durante más de tres décadas se redujo constantemente su contribución al PIB, y una proporción creciente del ingreso rural proviene de actividades no agrícolas. La estructura productiva se orienta a la producción agrícola sin suficientes encadenamientos y la generación de empleo ha sido negativa. El campo ha transferido valor hacia los demás sectores de la economía y su población ha emigrado a las ciudades y del sur al norte, adquiriendo importancia estratégica la población residente en los países de Norteamérica. La incidencia de la pobreza en las zonas rurales es mayor que en las urbanas. Si bien se redujo en cifras absolutas el número de pobres, 63% del total de esta reducción fue resultado de la emigración neta, mientras que sólo 37% se explica por la reducción en la incidencia de la pobreza rural. A su vez, las políticas gubernamentales han enfatizado estrategias de atención a la pobreza vía el subsidio al consumo en vez de la generación de empleo y aumento en el ingreso. Al igual que las tendencias generales, la pobreza rural aumenta en etapas de crisis económica, sin embargo, no disminuye en fases de crecimiento.

Entre las características generales de los pobres rurales en América Latina destacan las siguientes. Alrededor de dos de cada tres pobres rurales son pequeños agricultores con escasos activos y la mayoría carece de parcela; entre los grupos más afectados destacan los niños menores de 15 años ya que dos terceras partes de ellos son pobres; las mujeres se encuentran entre los grupos más afectados por la pobreza; la cuarta parte de los latinoamericanos que viven en pobreza extrema son indígenas; los pobres rurales se localizan en zonas de difícil acceso, en montañas y bosques con escasa infraestructura y servicios, así como un constante deterioro de sus recursos naturales.

En este último aspecto, en México, existen alrededor de 125 millones de hectáreas en condiciones de erosión (64% del territorio nacional), 470 mil hectáreas ensalitradas, en el último medio siglo se perdieron 40 millones de hectáreas de bosque y se pierde alrededor de 73% del agua durante el proceso de distribución, lo cual ha reducido gravemente el capital físico disponible para la producción y reproducción de la población rural.

En cuanto al capital humano, los pobres del campo mexicano presentan un elevado analfabetismo, ya que cursan en promedio 3 años de primaria frente a 7 años en el medio urbano; tienen una baja calidad en su dieta alimentaria; su patrón epidemiológico refleja una elevada vulnerabilidad que se refleja en su morbilidad y mortalidad; y el 90% de los productores rurales carece de apoyo tecnológico. En relación con el capital social, 80% de los productores del campo

carece de organización para el trabajo; y 80% de las familias tienen al menos a un miembro viviendo fuera de su comunidad.

Las políticas de desarrollo rural carecen de capacidad para compensar los desequilibrios que surgen desde el manejo de las variables macroeconómicas (tasas de interés, paridad cambiaria, inversión pública, etc.). No se han aplicado políticas preferenciales hacia el campo y han sido discontinuas. La planeación del desarrollo rural se enfrenta a vacíos institucionales asociados a la desaparición de organismos públicos antes encargados de instrumentar la política agrícola. Existen desajustes entre los cambios de la economía hegemónica y el sector agrícola (asumido como no prioritario) y entre los objetivos formales y la capacidad de instrumentar programas. Subsisten graves problemas de indefinición de los derechos de propiedad rural. Falta entendimiento sobre las funciones que cumple la cohesión social en el campo lo que se expresa en la ausencia de fomento a las redes sociales. También se observa una gran debilidad en los programas de ayuda a la población rural, al tiempo que subsisten fenómenos de clientelismo político, paternalismo y asistencialismo social que inhiben la organización de la sociedad civil.

En resumen, existen múltiples obstáculos y distorsiones en los aspectos económicos y de capital humano, social y físico-natural para llegar a lograr los objetivos del desarrollo rural integral, en particular a reducir las formas de inequidad.

#### **4.2.9 La marginación**

La marginación se entiende como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no de participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios (Coplamar, 1982). El concepto se refiere a las carencias promedio de la población que reside en una unidad espacial, medidas a través de dimensiones e indicadores de rezago en: educación, salud, vivienda, ingresos monetarios, distribución de población y, recientemente, género (Conapo, 1993; Conapo 2002).

La marginación se mide a través de un índice que permite clasificar unidades de análisis en grupos o grados de acuerdo con la similitud de las características generales de un territorio, aunque eso no significa que toda la población residente en el mismo presente homogeneidad. Este índice refleja sólo una parte de la realidad, es de tipo estático y puede contener sesgos (por ejemplo, urbanos, rurales o de género). Sin embargo, este índice se ha utilizado en el diseño de la política social ya que identifica espacios considerados prioritarios para la instrumentación de programas focalizados y ha orientado la asignación de recursos públicos, como sucede con el Progreso-Oportunidades.

El índice se construye con una metodología que parte de dos condiciones: a) la disponibilidad de información estadística para el universo en estudio con datos censales homogéneos, con referente espacial y expresados en términos relativos para evitar las diferentes unidades de medición; y, b) la necesidad de obtener medidas sintéticas como las obtenidas a través de técnicas de análisis multivariado, sobre todo componentes principales, estratificación óptima y estandarización de índices, aplicadas a indicadores seleccionados para obtener un valor estadístico resumen por unidad territorial de análisis: entidad federativa, municipio, delegación, AGEB o localidad.

Las entidades federativas con un grado de marginación muy alto en el año 2000 son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, las primeras tres se mantuvieron en los primeros tres lugares a lo largo de la segunda parte del Siglo XX, mientras que Hidalgo fue desplazado al quinto lugar por Veracruz el cual ha sufrido un grave deterioro en las condiciones de vida de su población, ya que en 1970 ocupaba el lugar 15 en el contexto nacional y actualmente se ubica en el cuarto lugar. Otros dos estados que reportan un aumento constante en su grado de marginación son Hidalgo y Campeche.

En el otro extremo se encuentran los estados con grado de marginación muy bajo: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila de Zaragoza, en ése orden.

Entre los indicadores que miden rezagos existen algunos que reflejan condiciones más graves. A continuación se mencionan cinco de ellos con su promedio nacional, así como las entidades federativas que reportan los valores más altos, es decir, donde el rezago es mayor.

- a) Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos (50.99% en promedio nacional). Los estados con mayor rezago son: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Guerrero.
- b) Viviendas con algún nivel de hacinamiento (45.94%). Las entidades que destacan son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche y Tlaxcala.
- c) Población sin primaria completa (28.46%). Los estados con los valores más altos son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Veracruz.
- d) Ocupantes en viviendas con piso de tierra (14.79%). Las entidades en condiciones más graves son: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla.
- e) Ocupantes en vivienda sin agua entubada (11.23%). Los estados con mayor rezago son: Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Tabasco (Cuadro 13).

#### **4.2.10 El Desarrollo Humano** <sup>54</sup>

La pobreza entendida como fenómeno multidimensional permite efectuar su medición y análisis desde varios enfoques. En el Índice de Desarrollo Humano se aplica el enfoque de capacidades y expresa positivamente el estado en que se encuentran las libertades de las personas, o bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: a) permanecer vivo y alcanzar una vida larga y saludable, b) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad y c) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Existen otras capacidades también importantes que incluyen la libertad política, económica, social y cultural; la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación; el respeto por sí mismo; el ejercicio pleno de los derechos humanos; y la conciencia de pertenecer a una comunidad. En este enfoque el desarrollo humano consiste en disponer de esas capacidades y ampliarlas permanentemente, pero también en procurarlas de manera productiva, equitativa, sustentable y participativa (PNUD, 2002).

---

<sup>54</sup> El Índice de desarrollo humano se sustenta en el concepto de la pobreza como carencia de capacidades y funcionamientos sugerido por Sen, aunque como sucede con la instrumentación de muchos indicadores complejos, el resultado final suele ser reduccionista ante realidades complejas.

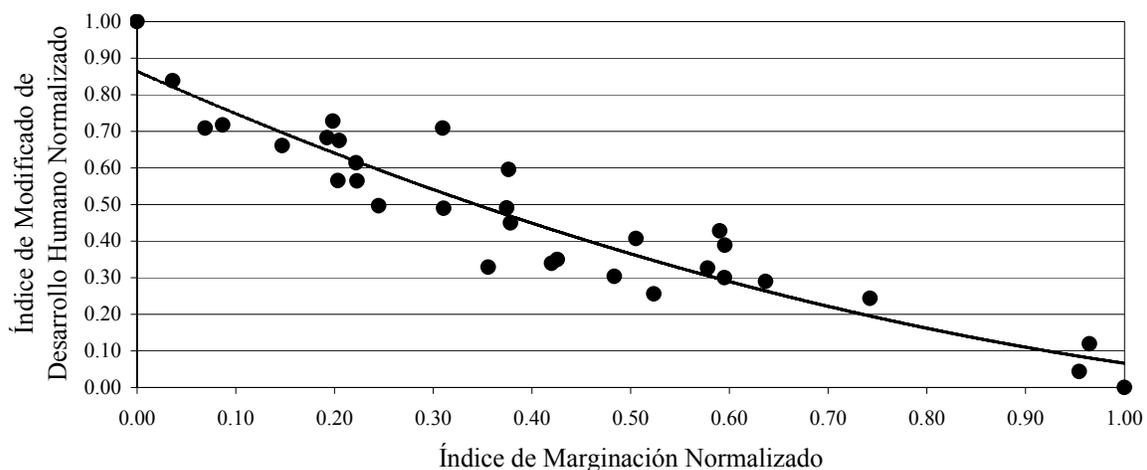
En el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) es posible considerar varios indicadores, por ejemplo, en los países atrasados la esperanza de vida al nacer es de menos de 50 años, en comparación con 77 en los desarrollados; en los primeros hay 800 millones de personas que padecen desnutrición frente a 41 millones en los desarrollados e intermedios. La probabilidad de que una mujer muera a consecuencia de un embarazo es de 50 a 100 veces mayor en el mundo menos adelantado que en el desarrollado. Las enfermedades previsibles cobran la vida de 30,000 niños al día en los países en atrasados, en los que vive el 94 por ciento de los 115 millones de niños en edad escolar que no van a la escuela. Un total de 862 millones de personas (20%) de la población mundial es analfabeta, y la mayoría vive en países de ingresos bajos (Unesco, 2002).

Las estimaciones del IDH para México en el año 2000 indican que el D.F. era la entidad federativa con el valor más alto (0.891), le seguían los estados de Nuevo León (0.853) y Baja California (0.840), todos con una elevada tasa de urbanización; mientras que en el extremo inferior los estados con el IDH más bajo fueron Chiapas (0.703), Oaxaca (0.713) y Guerrero (0.731) con altas tasas de ruralidad, lo que refleja una asociación general entre ambas dimensiones (PNUD, 2003).

#### 4.2.11 Análisis combinado por entidad federativa

Las series de los índices de marginación y de desarrollo humano por entidad federativa para el año 2000 presentan una alta asociación inversa entre ellas ya que el coeficiente de correlación es de -0.92, es decir, casi miden lo mismo pero en sentido opuesto. Por ello es posible determinar el lugar que ocupan los estados a nivel nacional destacando los casos extremos, por ejemplo, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo se ubican, con pocos cambios en el largo plazo, en los niveles de mayor marginación o menor desarrollo humano; mientras que en el otro extremo se encuentran el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Aguascalientes con las mejores condiciones generales de desarrollo (Gráfica 18, Cuadro 14 y Mapas 1 a 6).

**Gráfica 18. México: Índice de Marginación e Índice Modificado de Desarrollo Humano por entidad federativa, 2000**  
(índices normalizados)



Fuente: Cuadro 8 del Anexo estadístico.

En el año 2002, el estado de Oaxaca presentó un IDH de 0.71, similar al de Guyana o El Salvador, mientras que en el estado de Nuevo León era de 0.85, similar al de la República Checa o Argentina. La diferencia entre el IMDH más alto, correspondiente al Distrito Federal (0.89) y el más bajo, correspondiente a Chiapas (0.70) era similar a la diferencia entre existente entre Portugal (0.89) y Guinea Ecuatorial (0.70), (PNUD, 2003).

El IMDH aplica una medición positiva de las capacidades de la población entre entidades federativas, mientras que el IM se refiere a las necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, los índices de Gini y de Theil miden la concentración del ingreso. En general, existe un mayor grado de asociación (aunque inversa) entre los dos primeros con un coeficiente de correlación de  $-0.92$ , pero también entre los dos últimos índices ya que su coeficiente es de  $0.99$ . En este sentido, se puede recurrir a alguno de ambos grupos de acuerdo con el concepto de la medición, ya sea que se pretenda medir progreso o atraso. Asimismo, las distancias y posiciones de cada entidad federativa en ambos grupos de series es semejante, lo que tiene sus implicaciones correspondientes en la formulación de políticas (ver Cuadro 8 del Anexo estadístico).

#### **4.2.12 Análisis combinado por municipio**

La desigualdad regional en México se expresa en diferentes formas de medición, tanto del desarrollo como de los rezagos municipales. Existen varios conceptos, métodos e indicadores para establecer las distancias intermunicipales, entre los cuales destacan los índices de marginación y de desarrollo humano.

El análisis municipal indica que existe una situación histórico estructural de la marginación en México y expresa mejor las desigualdades intraestatales. El coeficiente de correlación de la intensidad de la marginación de los municipios entre 1970 y 1990 fue significativa (0.86), y entre 1990 y 1995 fue muy alta (0.98). Es decir, existe un patrón territorial de la pobreza y la marginación muy desigual, destacando los rezagos en municipios rurales, con predominio de actividades primarias, con asentamientos humanos dispersos y localizados en zonas de difícil acceso (desiertos y montañas), aunque en muchos casos cuentan con potencial de desarrollo. También se observan algunos casos en que los municipios cambian muchos lugares de acuerdo con impactos rápidos en las actividades económicas en que se especializan, por ejemplo, con grandes proyectos industriales o turísticos que reciben fuertes inversiones, aunque la mayoría de las variaciones en los rezagos socioeconómicos municipales son de largo plazo. Estas condiciones estructurales son más fuertes que los efectos generados, tanto durante el modelo económico cerrado con mayor intervención estatal, como en el siguiente más abierto y con mayor fuerza del mercado.

El patrón general señala que existe también una alta correlación negativa entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Marginación Normalizado (IMN) por municipio, ya que el coeficiente de correlación para el año 2000 entre ambas series es  $-0.94$ , es decir, que los dos indicadores miden en forma casi similar los fenómenos (Gráficas 19 y 20).

Esto no sucede con la relación entre el IMN y el PIB por habitante por municipio, ya que en este caso el coeficiente de correlación es de  $-0.71$ , lo que indica que las condiciones de pobreza y marginación se asocian en un grado muy alto con el reducido nivel de ingreso promedio de los

habitantes en los municipios del país. Este razonamiento confirma la necesidad de integrar las políticas de desarrollo social y las económicas en este orden de gobierno (Sánchez, 2000).

De manera correspondiente a los índices y grados de desarrollo o subdesarrollo de las entidades federativas se encuentran los municipios. En el caso de la marginación más alta se clasifica un elevado número de municipios localizados en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, así como zonas de estados donde predominan los grupos indígenas, con difícil accesibilidad y graves rezagos socioeconómicos. En cuanto el IDH más alto destacan los municipios de entidades como el D.F. (delegaciones), Nuevo León, Coahuila o Chihuahua, así como otros que integran zonas urbanas o metropolitanas. La brecha entre municipios es mayor que entre entidades federativas, por ejemplo, en el año 2002, el municipio de Sitalá, Chiapas, tenía un IDH de 0.46, equiparable al promedio nacional de Nigeria, mientras que en el mismo estado, el municipio de Tuxtla Gutiérrez tenía un IDH de 0.82, comparable con el de Uruguay.

Este diagnóstico general hace evidente la situación estructural de la pobreza y la marginación en la geografía nacional, por lo que las acciones públicas deben considerar una estrategia integral que combine las políticas económica y social nacionales, pero adaptadas a las condiciones económicas, sociales y culturales específicas de los espacios regionales y municipales, con énfasis en algunos considerados prioritarios por sus mayores rezagos. En este sentido, es importante fortalecer estrategias como la de micro-regiones, por ejemplo, en sus componentes económico y de participación social.

El análisis de conjunto pone de manifiesto que el país enfrenta el enorme reto de lograr varios objetivos como recuperar un crecimiento económico sostenido y sustentable, reducir la desigualdad y la pobreza de manera estructural, y lograr un desarrollo regional menos desigual y polarizado, sin llegar a plantear como objetivo un equilibrio socioespacial perfecto que no es posible, pero si es indispensable la intervención del Estado, por ejemplo, intensificando sus acciones y multiplicando el gasto, para avanzar hacia la convergencia y la justicia socioespacial.

## **VI. POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES EN LOS MODELOS ECONÓMICOS**

En México la política social surge de una revolución que se expresa en un contrato social a través de un mandato constitucional. La aplicación de las políticas y los programas sociales fue cambiando de acuerdo con la dinámica de las relaciones establecidas entre Estado, sociedad y mercado y, en particular, con los modelos económicos vigentes en cada etapa histórica. Estas políticas se han manejado en general de manera separada, suplementaria y subordinada a las políticas económicas, es decir, han tenido una importancia residual en las prioridades gubernamentales. A su vez, el Estado que las instrumenta ha asumido diferentes modalidades, desde una forma general imperfecta o periférica de Estado de Bienestar cuyas características específicas lo colocan en un lugar cercano a los de tipo socialdemócrata rudimentario; el Estado Interventor o Estado Protector; o hasta el Estado autoritario, clientelar y corporativo.

En el Siglo XX se aplicaron en el país diferentes políticas sociales que pasaron por tres grandes etapas: a) la fase inicial de los gobiernos posrevolucionarios con la aceptación constitucional de las demandas sociales derivadas de la revolución mexicana; b) la conformación de un Estado social, providencial o benefactor con énfasis en el mercado interno y la aplicación de políticas de universalismo segmentado en la fase de sustitución de importaciones o desarrollista, con inspiración keynesiana y neokeynesiana y objetivos redistributivos; y, c) el Estado neoliberal reestructurador de la economía en la apertura comercial global, con obsesiones productivistas y políticas de focalización asistencial. A continuación se exponen en forma general las características de las tres etapas.

### **1. Derechos sociales en la etapa posrevolucionaria (1920-1940)**

Esta fase inicial de los gobiernos posrevolucionarios se caracteriza por la aceptación constitucional de las demandas sociales derivadas de la revolución mexicana lo que permite afirmar que México no es propiamente un Estado social, sino un Estado con derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917, entre los cuales destacan: en el Artículo 3° el carácter laico y gratuito de la educación, que tendrá una orientación científica, democrática, nacionalista, con respeto a la cultura, la dignidad de la persona y la integridad de la familia; en el Artículo 4° se consigna la igualdad de género ante la ley, la libertad de procreación, la protección de la salud, el derecho a la vivienda digna y decorosa, la satisfacción de necesidades y la salud física; en el Artículo 27 la propiedad original de la nación sobre las tierras, aguas y el subsuelo, el principio de expropiación por causa de interés público, la creación de la pequeña propiedad y el reconocimiento de los bienes comunales; y, en el Artículo 123 los derechos de los trabajadores y el empleo socialmente útil.

En esta etapa la política social de los gobiernos se comprometió con la satisfacción de las necesidades sociales y los derechos constitucionales, en el marco de fuertes movilizaciones populares. Entre los gobiernos de esta fase, destaca el de Lázaro Cárdenas durante el cual se profundizaron medidas redistributivas como las relacionadas con el reparto de activos que se convirtieron en la base patrimonial de hogares y comunidades del país; fuertes inversiones públicas en educación, salud e infraestructura productiva, asociadas a una profunda reforma agraria, con financiamiento y asesoría técnica; creación y fomento del aparato productivo industrial; fundación de instituciones gubernamentales para impulsar el desarrollo y fomento a la creación de organizaciones de campesinos y obreros, sindicatos, asociaciones mutualistas y

cooperativas, dedicadas a proteger el trabajo y el salario. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados en los distintos frentes los enormes rezagos en materia de desigualdad y pobreza se mantuvieron (Córdoba, 1984).

## **2. Universalismo segmentado en la sustitución de importaciones (1941-1982)**

La política social aplicada en este periodo se caracterizó por un enfoque de universalismo segmentado que daba prioridad al papel que cumplían las personas en la división social del trabajo, principalmente a los asalariados con organización sindical. Se contaba con un Estado social benefactor, providencial, imperfecto o periférico, cuyas modalidades específicas lo colocan en un lugar cercano a los tipos de Estado Socialdemócrata rudimentario, también denominado interventor, protector, autoritario, clientelar o corporativo. La política social se caracterizó por su operación centralizada en la toma de decisiones, en el control presupuestal y en su estructura administrativa especializada. En el marco de un sistema político que fusionó el gobierno y el partido en el poder, el desarrollo social se consolidó como el soporte ideológico de legitimación; se fomentaron modalidades de dependencia, fragmentación, corporativismo y clientelismo con actores sociales organizados en agrupaciones obreras, sindicales, campesinas y populares. Esta lógica le restó capacidad de organización autónoma a los actores de la sociedad civil.

En esta fase se produjo un rápido y sostenido crecimiento económico, principalmente sobre la base de la industrialización del país con crecimiento urbano, asimismo se otorgó una amplia red de subsidios estatales a la producción y al consumo abierto a la población considerado subsidio indirecto al salario obrero. El sector agropecuario cumplió funciones importantes hasta 1965, al transferir valor mediante la provisión de insumos, recursos naturales y humanos a bajo costo para el sector industrial, aunque a costa de acumular rezagos el campo debido a su descapitalización y sobreexplotación. Se mantuvo un fuerte proteccionismo a la planta productiva nacional con una participación directa del Estado en la producción a través de empresas paraestatales y el control de la inversión extranjera directa.

El Estado social se comprometió con los derechos sociales establecidos en la Constitución de 1917 y en la Ley Federal del Trabajo, aunque se dirigió a asegurar la salud, la educación y la vivienda de los trabajadores y sus familias, con financiamiento público y privado. La política social se concentró en garantizar la seguridad social de los asalariados y se intentó la construcción de la ciudadanía mediante la educación pública laica y gratuita. La instrumentación se produjo a través de las funciones de secretarías como la SSA y la SEP y de instituciones como el IMSS, y la renovación de otros organismos como el ISSSTE, Conasupo, el INPI, el Infonavit y el Banrural, a partir de lo cual se promulgaron leyes y se rediseñaron varias políticas específicas en materia de seguridad social, salud, educación, vivienda, trabajo, entre otras.

El sistema de seguridad social se desarrolló principalmente sobre la base de los derechos y las obligaciones de los trabajadores. En este proceso se otorgó reconocimiento jurídico a las organizaciones obreras y se aceptaron derechos sociales que se tradujeron en una reducción de la inseguridad en el empleo y en la producción estatal de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la fuerza de trabajo (salud, educación, vivienda, etc.), concebidos como un complemento para el salario nominal de los trabajadores. El acceso selectivo a los servicios y las prestaciones favoreció el control social corporativo por el gobierno-partido en el poder. Si bien se lograron mejorías en el acceso a la salud, la educación y otras prestaciones vinculadas al salario

social, se produjeron con base en la relación corporativa Estado-movimiento obrero. La base de esta relación fue la distribución de bienes y servicios públicos (clínicas, vivienda, tiendas sindicales, escuelas, etc.), a cambio de integración a la institucionalidad y las prácticas del sistema político (asistencia a mítines, disciplina sindical, respecto a la autoridad, militancia partidista, voto corporativo, etcétera) (Barba, 1995).

Los subsidios universales se aplicaron a través de la oferta, especialmente mediante los precios controlados de los bienes de consumo básico y los servicios públicos que beneficiaron sobre todo a los habitantes de las ciudades. Las políticas sociales de corte universalista llegaron sobre todo a las emergentes clases medias y a grupos de trabajadores insertos en el mercado laboral formal u organizados en gremios o sindicatos, es decir, el universalismo segmentado. La prestación de servicios sociales se otorgó con diversos grados de calidad, bajo la conducción de un Estado intervencionista, corporativo y popular. La política social tuvo un carácter estatal, apoyada con la creación de nuevas instituciones públicas y con una concepción que transitó de la beneficencia filantrópica privada a la seguridad social garantizada por el Estado (ver Cuadro 8).

Este modelo se mantuvo en el marco de un crecimiento económico dinámico con fuerte participación estatal, la generación de empleo y el aumento del salario real combinado con tasas bajas de inflación. La red de subsidios estatales a la producción y al consumo de la población fueron un apoyo indirecto al salario obrero de base urbana. Este modelo estimuló la migración campo-ciudad y aunque se ofrecían algunos mecanismos de movilidad social, los gobiernos no atendían las necesidades de servicios públicos a la velocidad en que crecían las colonias con inmigrantes; asimismo, se profundizó la desigualdad regional con un sesgo anti-rural que benefició más a los estados donde se hicieron las grandes inversiones en infraestructura productiva (irrigación, electrificación y carreteras). No obstante, el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones por causas internas e internacionales, se expresó en demandas de libertad económica, social y democrática impulsadas principalmente por varios sectores de la emergente clase media urbana, que tuvieron su cenit en el movimiento social de 1968 y como respuesta la represión del gobierno de Díaz Ordaz.

Ante la pérdida de legitimidad del Estado, los gobiernos de Echeverría y López Portillo acudieron al aumento del gasto social para apuntalar la política social, sin embargo, mantuvieron los factores básicos del sistema político como la centralización en el diseño y la ejecución de los programas de corte universal, a través de acuerdos corporativos y cupulares con líderes gremiales y políticos. En estos dos sexenios se produjo una mejoría en la convergencia regional sobre todo mediante las inversiones en infraestructura petrolera. En esta etapa se crearon programas de corte social para combatir la pobreza, mediante acciones de generación de empleo, incremento de productividad y medidas compensatorias. La pobreza se concebía como un fenómeno de marginación expresada en desnutrición, insalubridad, tasas elevadas de fecundidad, morbilidad y mortalidad, baja esperanza de vida, analfabetismo y desempleo, con una expresión territorial básicamente rural. Por ello, se propuso garantizar mínimos de bienestar a la población objetivo considerada principalmente como la que vivía en comunidades dispersas, en zonas desérticas, pantanosas y montañosas del país. Entre los programas sociales de esta etapa destacan los siguientes.

## **2.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)**

El PIDER inicio sus actividades en 1973 y concluyó formalmente hasta 1982. En lo político, operó con importante apoyo presidencial; en lo financiero contó con apoyo del BID y del Banco Mundial; en lo administrativo, ya establecía la coordinación intergubernamental; en lo territorial, se seleccionaron micro-regiones integradas por municipios; y en lo socioeconómico, se privilegiaron aquellas con mayor atraso y cierto potencial de desarrollo productivo en el sector primario bajo el supuesto de lograr un cierto grado de autosuficiencia financiera y operativa, pero con predominio de productores rurales de economía campesina. Las estrategias modernizadoras de desarrollo regional fueron prioritarias en su diseño. El horizonte de programación de cuatro años consideraba un gasto acumulado de 70% para inversión en proyectos productivos, de 20% para obras de infraestructura de apoyo a la producción y 10% para acciones compensatorias de tipo social. Los proyectos incluían los recursos oficiales y aportaciones (en mano de obra y materiales de la región) de las comunidades beneficiarias. Entre los proyectos productivos destacaban los establos de doble propósito (leche y carne) y las obras de pequeña irrigación en tierras de temporal mediante los cuales se pretendía que los beneficiarios, además de garantizar el autoconsumo, participaran en los mercados regionales con los excedentes y generaran ahorros; entre los proyectos de apoyo a la producción sobresalían los caminos rurales y las obras de electrificación; y entre las obras sociales, los sistemas de agua potable y las escuelas construidos con uso intensivo de mano de obra local.

La estrategia de desarrollo del programa operó en medio de una lógica contradictoria entre los objetivos de la economía campesina y la agricultura empresarial, pero en la práctica se orillaba a los primeros a integrarse a los diferentes mercados. En el mercado de capital, mediante el control de proyectos productivos desde la banca de desarrollo (a pesar de que los proyectos recibían un subsidio inicial a fondo perdido para reducir el costo total), se les imponían normas de financiamiento, entre las cuales sobresalían las tasa de interés y que, ante la mínima rentabilidad de corto plazo de los proyectos, incrementaba la deuda de la comunidad. En el mercado de productos, se obligaba a los beneficiarios a vender crecientemente productos comerciales y reducir la producción de cultivos para el autoconsumo por no ser rentables, por lo que transferían valor vía precios, generalmente controlados regionalmente por intermediarios (compradores o proveedores) y grandes empresas agroindustriales en ocasiones monopólicas (lecheras). Estas condiciones de intercambio desigual significaron el fracaso de la mayoría de los proyectos productivos de tipo social y el abandono de equipos en el campo mexicano, aunque también es cierto que muchas obras de soporte a la producción y de tipo social contribuyeron a generar empleo temporal y a mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales (Contreras, 2001).

El objetivo de transformar a los campesinos en productores empresariales se enfrentó a múltiples obstáculos, que iban desde la diferente percepción cultural de los proyectos, la voluntad o no de insertarse en el mercado, los rezagos en educación y tecnología, las formas caciquiles de control comunitario, la diferenciación social previa a la formulación de los proyectos (por ejemplo la desigual cantidad de tierra que aportaban los socios y que producía conflictos en la distribución de beneficios), la constitución de pequeños grupos especializados técnicamente o por interés en los proyectos que operaban contra las fórmulas de organización cooperativa en los ejidos y comunidades y que provocaban formas de desintegración social, y en general, un débil diagnóstico histórico social que ofreciera elementos para dar viabilidad al programa con adaptaciones en cada región. Asimismo, el diseño vertical y presidencialista de este programa se

combinó con su uso clientelar por parte de los grupos políticos que lo controlaban, lo que no estuvo exento de formas de corrupción y desviación de recursos.

## **2.2 La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)**

La Coplamar funcionó entre 1977 y 1982, durante el sexenio de José López Portillo, recuperando la experiencia del PIDER y con el objetivo de elevar el bienestar de la población marginada en regiones atrasadas mediante la dotación de infraestructura física y social, el aprovechamiento de su potencial productivo, la generación de empleo e ingreso y la ampliación de la oferta de bienes, con énfasis en los núcleos de población indígena.

Los programas más importantes fueron los de salud, educación, agua potable, abasto alimentario, caminos, electrificación, desarrollo agroindustrial, crédito, asistencia técnica y comercialización mediante los cuales se pretendía lograr un desarrollo regional más equilibrado. La estrategia consideraba un componente de coordinación de acciones y recursos entre once dependencias federales, así como convenios con otros organismos para desarrollar los programas en las regiones seleccionadas.

Destaca la creación del IMSS-Coplamar para otorgar servicios de salud a la población rural con baja o nula capacidad de pago que incluye ejidatarios, jornaleros agrícolas y cañeros, aunque la mayoría de ellos residentes de regiones del norte del país, mientras que las regiones indígenas del centro y sur del país no tuvieron cobertura suficiente y buena calidad en el servicio por lo que se mantuvieron las brechas en materia de salud. Así también, se creó el Conasupo-Coplamar con la finalidad de ampliar el abasto de alimentos básicos baratos a la población marginada con el aprovechamiento del sistema de distribución gubernamental y la creación del programa de tiendas rurales. Esta Coordinación logró ampliar la infraestructura social sobre todo durante los primeros cuatro años de operación, sin embargo, también estuvo sujeto a un diseño presidencialista, técnicamente vertical y políticamente corporativo, con escasa participación de las comunidades en la formulación y ejecución, en particular de los diferentes grupos indígenas.

En esta etapa y en el marco de la pérdida de empleo formal, un resultado posterior fue que a pesar de los programas instrumentados, la gestión de los servicios sociales se rezagó ante una población creciente que demandaba servicios y que estaba fuera de la formalidad como los trabajadores informales, los jornaleros agrícolas, los colonos populares o los indígenas que carecían de capacidad de pago y de mecanismos contractuales que garantizaran su atención por el Estado (Rimez y Bendesky, 2000).

## **2.3 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**

El SAM corresponde a la fase final de los subsidios generalizados. Inició operaciones en 1980 con el fin de enfrentar los efectos de crisis agrícola, la pérdida de autosuficiencia alimentaria y la pobreza rural. La estrategia enfatizaba los aspectos técnico-productivos de las cadenas de producción-consumo alimentarias prioritarias para cubrir las necesidades nutricionales mínimas normativas de la población objetivo; subsidios directos al consumo; y, apoyo a las pequeñas y medianas industrias agroalimentarias. Este programa generó valiosos estudios de corte sectorial-regional, aunque fue débil su instrumentación territorial y el logro de sus objetivos sociales.

En el marco de las posteriores medidas de estabilización y ajuste estructural se redujo el gasto público, sobre todo el dirigido al desarrollo social, y se revisaron los programas de corte social y se modificó su diseño.

### **3 Focalización asistencial en la apertura comercial neoliberal (1983-2006)**

En los años ochenta se aplicó una visión asistencialista que focaliza sus acciones en los pobres extremos con un Estado neoliberal, reestructurador de la economía que opera en el mercado global, con obsesiones productivistas, promotor del individualismo, que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y menos las causas. Esta etapa tiene tres fases: la primera, de aplicación de reformas para la estabilización y el ajuste estructural (1983-1995); la segunda, de recuperación (1996-2000) y la tercera, de estabilidad y bajo crecimiento (2001-2006).

En esta etapa la política social combina algún grado de universalismo (limitado y en descenso) en la provisión de los principales servicios sociales básicos, con programas focalizados (en crecimiento) sobre todo en la lucha contra la pobreza. Las crisis económicas cíclicas y los procesos de ajuste económico de los años ochenta, significaron un crecimiento bajo e irregular que impidió la expansión del mercado laboral en condiciones de una elevada concentración del ingreso. El pleno empleo dejó de ser objetivo primordial de las políticas económica y social. Los salarios perdieron su papel central como generadores de demanda y se redefinieron como costos de producción (fijos o variables) que deben ser regulados. El Estado disminuyó los subsidios al ingreso, aumentaron los grupos sociales sin seguridad social ni acceso a los servicios de asistencia y previsión social, frente a lo cual se debilitó la política social y se entró en una fase de incertidumbre e inestabilidad.

El aparato gubernamental dedicado al bienestar social se enfrentó a la reducción presupuestal. A partir de la sobredeterminación de la crisis fiscal del Estado se da prioridad a los equilibrios macroeconómicos y se argumenta que la intervención estatal genera distorsiones en los mercados donde la mano invisible asigna mejor los recursos. Así, la política social y los recursos públicos se reorientaron a instrumentar programas dirigidos a atacar las expresiones más graves de rezago social: la pobreza y la marginación extremas. La política social se asume como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a aliviar la pobreza extrema, con lo cual se justifica la menor responsabilidad del Estado y se favorecen formas de neoclientelismo político. Así, se entra en una severa contradicción por el aumento en la demanda en los sistemas de seguridad social derivado del crecimiento masivo de la población, el desempleo, la informalidad y la pobreza que se originan en un modelo de exclusión estructural, frente a los objetivos de programas sociales en fragilidad financiera y de atención temporal que suponen, permitirán romper el círculo vicioso de la pobreza (Coraggio, 2003).

El diseño de las políticas y los programas sociales en esta etapa tiene una fuerte inspiración neoliberal, con enfoques individualistas y focalizados, con valores asistenciales, de beneficencia y con un discurso que afirma las responsabilidades de la sociedad civil para la superación de su pobreza. Las acciones gubernamentales en materia social se subordinan a las prioridades de la política económica y a los presupuestos escasos. La separación entre lo económico y lo social se establece como discurso oficial único, regresando a las épocas pre-keynesianas. El Estado disminuye su responsabilidad social y apoya organizaciones comunitarias, sociales y civiles que promueven formas modernas de caridad o filantropía, pero que no sustituyen la acción pública,

sobre todo desde la perspectiva del desarrollo social entendido como un proceso que busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo de desarrollo económico para elevar el bienestar de la población.

Si bien existe una amplia experiencia de políticas y programas sociales en México, la esencia de las instrumentadas en los últimos 25 años surge de instituciones financieras internacionales que recomendaron políticas de estabilización y ajuste estructural de la economía, complementadas con programas sociales dirigidos a los pobres extremos, en un contexto de debilitamiento del Estado que se alejó de sus funciones redistributivas y también del sindicalismo de los trabajadores que defendieron históricamente los derechos sociales desde su posición formal en el sistema económico. Entre los programas de tipos social más relevantes en esta etapa se pueden mencionar los siguientes.

### **3.1 El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)**

El Pronasol fue creado en 1988 y funcionó con mayor intensidad durante los cinco primeros años del sexenio salinista bajo los lineamientos del BM y el FMI, considerando que una política social activa era posible y necesaria después de los riesgos de ingobernabilidad sistémica por las elecciones presidenciales, así como por los efectos de las reformas estructurales de primera generación que llevaron a las medidas anti-inflacionarias, la contracción del gasto público, la privatización de empresas paraestatales y la apertura comercial. El aumento del desempleo y la pobreza derivados del ajuste económico, así como la reducción de subsidios a bienes y servicios de consumo generalizado se compensó mediante este programa de manera temporal aunque insuficiente entre la población indígena y los campesinos pobres de las zonas rurales, con al parecer mejores resultados entre los grupos populares de las ciudades. La estrategia del programa era abatir estructuralmente la pobreza con el mejoramiento productivo de los niveles de vida, sin desatender a grupos prioritarios en condiciones de emergencia social.

El programa estableció una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Por un lado, modificando la estructura programática del gasto para que los recursos “bajaran” más rápidamente y en mayor proporción hasta los beneficiarios directos superando los costos y filtros de la burocracia; y por otro, organizando y movilizándolo a los grupos sociales comunitarios para que participaran en proyectos y programas operativos.

Solidaridad operó a través subprogramas de bienestar social, apoyo productivo y de desarrollo regional, con una fuerte recuperación presupuestal sobre todo en salud y educación. No obstante, hubo escasa coordinación entre ellos. Los recursos se diluyeron ante la gran cantidad de beneficiarios y con mínimos efectos en aspectos clave como el impulso productivo en el campo, la generación de ingreso y empleo. Asimismo, se profundizaron las desigualdades regionales por la asignación inequitativa de los recursos fiscales, lo que afectó a los estados más pobres del país. Por otra parte, aunque hubo una importante inversión en la construcción de infraestructura de servicios básicos, fue insuficiente para eliminar los rezagos y se produjo de manera fragmentada, ya que su operación dependía del control de líderes locales y regionales que gestionaban obras y recursos utilizados para relegitimar el sistema político. En este sentido, fue un programa muy cuestionado por su discrecionalidad y asociación con la figura presidencial, por lo que no logró su institucionalización (Dresser, 1994; Ordóñez, 2002).

### 3.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresia)

El Progresia, después denominado Oportunidades, inició operaciones formales en agosto de 1997, durante el gobierno de Ernesto Zedillo en la fase de recuperación económica del país, como parte de una estrategia más amplia para enfrentar la pobreza extrema y combatir la marginación, mediante el suministro de bienes, servicios y transferencias monetarias relacionadas con la alimentación, la salud y la educación, sobre todo ante los graves retrocesos en las condiciones sociales derivados de la crisis de 1995<sup>55</sup>.

La filosofía y el diseño del Progresia-Oportunidades forman parte de la justicia global, es decir, de las políticas distributivas que se diseñan de manera centralizada por el gobierno federal, que intentan compensar a las personas por la mala suerte que resulta de la posesión de “propiedades morales arbitrarias”, y que adoptan la forma de transferencias económicas. En el otro extremo, los principios de la justicia local son adoptados e instrumentados por instituciones con autonomía relativa del centro según sus necesidades (Elster, citado por Dieterlen, 2003).

En el debate sobre la superación de la pobreza se enfrentan dos posiciones, por una parte los organismos multilaterales y el gobierno federal que abogan por programas centralizados, focalizados, individualistas, con eficiencia en el gasto y con alto impacto en la formación del capital humano, por otra parte, las organizaciones sociales que tratan de articular las acciones locales, universales, con el fortalecimiento del capital humano pero también del capital social y de una mayor participación comunitaria. La filosofía y el diseño de programas como éste contribuye a su éxito o fracaso en función de la inclusión o no de la ciudadanía, sin embargo, predomina una visión individualista que atiende más los efectos que las causas de la pobreza y estas estrategias otorgan preferencia al capital humano sobre el capital social lo que afecta la integración comunitaria y erosiona el tejido social.

El Progresia-Oportunidades ha sido un programa focalizado, con la justificación de que permite la equidad y la eficiencia al seleccionar como beneficiarios a los más pobres de un territorio determinado en un contexto de escasez de recursos. Este tipo de programas son asistencialistas cuando ayudan en efectivo o en especie a los más pobres. No obstante, aunque la focalización tiene algunas ventajas, considerando que se trata de maximizar los beneficios de la erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen limitado de costos, también surgen varios problemas al aplicar este criterio. Por ejemplo, los requerimientos de información para hacer la selección violentan la privacidad de las personas; se propician alteraciones en el comportamiento económico de la población que puede distorsionar datos como aspirante a ser beneficiaria; todo sistema de selección comete errores (de inclusión o exclusión); subsiste el riesgo de autoritarismo oficial y de corrupción en el proceso de selección; y, la etiqueta de pobres ocasiona problemas de estigmatización, pérdida de autoestima y pasividad del receptor-paciente (Sen, 2003)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> El antecedente fue el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) desarrollado a través del Fidelist, entre 1995 y 1996, en Campeche con el objetivo de poner a prueba un sistema de combate a la pobreza, inicialmente con transferencias de ingreso para apoyo alimentario, y bajo las experiencias de los Fondos de Inversión Social aplicados en algunos países de Sudamérica. En su fase experimental consideró la vinculación entre objetivos de alimentación, salud y educación, y aún mecanismos modernos para la distribución de recursos monetarios, como era la tarjeta electrónica para las transferencias a los beneficiarios.

<sup>56</sup> Sen menciona la idea de Rawls respecto a que “la autoestima es ‘quizá el bien primario más importante’ en el que debe centrarse toda la teoría de la justicia como equidad”, de tal manera que los arreglos institucionales y las

Este programa corresponde a la etapa neoliberal de los modelos de desarrollo con las características siguientes: a) centralización en su diseño y descentralización parcial en su operación bajo la justificación de hacer eficiente la asignación y gestión de los recursos públicos escasos; b) articular las acciones asistenciales para promover la inversión en capital humano y lograr la inserción productiva de los beneficiarios; c) focalización en la selección de los beneficiarios definidos principalmente como pobres extremos y con énfasis inicial en localidades rurales; d) subsidio a la demanda mediante transferencias monetarias entregadas a las madres para complementar los ingresos familiares; y, e) realización de acciones sinérgicas de apoyo alimentario-nutricional, provisión de servicios de salud y educación, condicionados al cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios.

### 3.2.1 El diagnóstico

El Progreso se diseñó como una alternativa para enfrentar los problemas sociales más graves entre los cuales se destacan algunos mencionados en su diagnóstico inicial:

- a) La pobreza extrema, entendida como la incapacidad de cubrir las necesidades nutricionales mínimas diarias, afectaba a uno de cada cinco mexicanos.
- b) La desnutrición infantil, que provoca mayores riesgos de morbi-mortalidad, bajo desempeño escolar y secuelas para la edad adulta, afectaba uno de cada cuatro menores de cinco años, a una de cada cuatro mujeres embarazadas y a una de cada cinco mujeres no embarazadas; en la población indígena la prevalencia entre los niños aumentaba a 35% y en las mujeres indígenas embarazadas y en periodo de lactancia alcanzaba 40%, es decir, el doble respecto al resto de la población.
- c) La población abierta que carecía de acceso a los servicios básicos de salud alcanzaba a diez millones de mexicanos, principalmente en municipios indígenas donde habían 56 médicos, 63 enfermeras y 99 camas por cada cien mil habitantes, mientras que los promedios nacionales eran de 156, 213 y 214, respectivamente.
- d) La subcobertura en educación primaria era de alrededor de 1.5 millones de niños.
- e) La asistencia escolar entre los niños de 13 a 15 años en hogares pobres era 53% y entre las niñas 47%.
- f) El ausentismo y la deserción estudiantil eran tres veces mayores en las áreas pobres y aisladas que en el resto del país, asimismo entre las niñas era casi el doble que entre los niños.
- g) Entre los jóvenes, 60% terminaba la secundaria y el 3% nunca asistían a la escuela.
- h) La mortalidad infantil, relacionada estrechamente con causas de desnutrición, infecciones, parasitosis, era de 30 por mil nacidos vivos, aunque en el medio rural aumentaba a 48 casos frente a 26 en zonas urbanas, mientras que entre los indígenas subía hasta 54 decesos por cada mil nacimientos, frente a 29 entre no indígenas.
- i) Entre las mujeres indígenas el riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio era de tres veces mayor que entre las mujeres no indígenas.
- j) El número de años de vida potencial perdidos por habitante por muertes prematuras asociadas principalmente a condiciones de desnutrición, insalubridad, infecciones o lesiones, es decir, prevenibles, era superior en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla donde se perdían en

---

políticas públicas pueden influir en las “bases sociales de la autoestima”. En este sentido, los programas gubernamentales modulan los comportamientos sociales (Sen, 2003: p.557).

promedio más de 18 años de vida masculina y 10 de vida femenina, y entre los indígenas aumentaban a 19 y 15, respectivamente.

- k) La esperanza de vida en el país alcanzaba en promedio 73 años (mujeres 76 y hombres 71 años), aunque existían, como hasta la fecha, marcadas disparidades entre entidades federativas, por ejemplo, Oaxaca reportaba 4.7 años menos de vida que en Nuevo León.
- l) La esperanza de vida entre la población indígena era de 69 años (71 para las mujeres y 67 años para los hombres) (Poder Ejecutivo Federal, 1997 y Conapo, 1993 y 1995).

En la instrumentación territorial del Progreso se utilizaron las estimaciones del índice de marginación, el cual expresa de manera sintética la desigualdad socioeconómica a partir de indicadores representativos a nivel nacional, estatal, municipal y local. En este sentido, destacan las siguientes cifras agregadas de éste índice:

- a) El porcentaje nacional de la PEA que ganaba hasta dos salarios mínimos en 1990 era de 63.2% y en el año 2000 fue 51.0%, nivel muy alto de acuerdo con la tendencia a la baja en el poder adquisitivo del salario aunque, como se ha mencionado, en esa década también creció la informalidad y se estancó el empleo formal.
- b) La proporción de viviendas con algún grado de hacinamiento de sus ocupantes bajó de 57.1% a 45.9% cifra también muy alta.
- c) El porcentaje de población que residía en localidades de hasta 5 mil habitantes y considerada rural o semirural que, en general, se asocia con un menor acceso a servicios básicos y mayor pobreza, disminuyó de 34.4 a 31.0%, entre los dos años considerados.
- d) La parte de la población de 15 años y más que no concluyó su primaria y que se relaciona con la falta de acceso a los servicios educativos básicos alcanzó 29.3 y 28.5%, respectivamente, lo que refleja un estancamiento en un indicador muy sensible en términos de bienestar y que estadísticamente permite discriminar mejor los casos.
- e) El porcentaje de personas residentes en viviendas sin drenaje ni excusado, de acuerdo con las cifras censales, reportó una importante mejoría al disminuir de 21.5 a 9.9%, en diez años, lo que debe haber incidido en la salud de la población, aunque se mantienen rezagos sobre todo en zonas rurales pobres.
- f) La proporción de hogares sin agua entubada también se redujo de 20.9 a 11.2% en esos años, pero las áreas no cubiertas con el servicio afectan a alrededor de 11 millones de mexicanos.
- g) El indicador de ocupantes en viviendas con piso de tierra se redujo de 20.9 a 14.8% lo que refleja mejoría, pero como en otros casos el nivel en que se encuentra aún es alto, sobre todo considerando que esta situación se relaciona también con una mayor morbilidad de las familias más pobres.
- h) Otro indicador negativo que disminuyó fue el porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica ya que pasó de 13.0 a 4.8%.
- i) Los datos de analfabetismo que se redujeron de 12.4 a 9.5% en diez años significan que alrededor de 9.3 millones de personas mayores de 15 años son analfabetas, cifra escandalosa, como los otros datos, para un país con el nivel de generación de riqueza que tiene México (Cuadro 15).

**Cuadro 15. México. Indicadores nacionales de marginación, 1990, 1995 y 2000**

Año	Población censal total (Miles de habitantes)	% de PEA que gana hasta 2 salarios mínimos	% de viviendas con hacina- miento	% de pob. que vive en localidades menores a 5 mil habitantes	% de pob. de 15 años o más Sin primaria completa	% de ocu- pantes en viviendas sin drenaje y sin excusado	% de ocu- pantes en viviendas sin agua entubada	% de ocu- pantes en viviendas con piso de tierra	% de ocu- pantes en viviendas sin energía eléctrica	% de pob. de 15 años o más analfabeta
1990	81,250	63.2	57.1	34.4	29.3	21.5	20.9	20.9	13.0	12.4
1995	91,158	64.3	64.9	34.2	28.3	14.4	14.8	17.1	7.4	10.8
2000	97,483	51.0	45.9	31.0	28.5	9.9	11.2	14.8	4.8	9.5

Fuentes: Elaborado con base en: Conapo-Conagua, 1993, Conapo 1996 y Conapo 2000.

1\_/ Las estimaciones para 1995 se realizaron con base en la Encuesta del Censo de Población y Vivienda de 1995.

### 3.2.2. Objetivos, diseño y estrategia

A partir de un diagnóstico con los elementos anteriores, surgió el Progreso para apoyar principalmente a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, para potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades de alcanzar un mejor nivel de bienestar. El programa tuvo desde el principio el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante tres componentes que han operado en forma vinculada y a los cuales, ya en su versión de Oportunidades<sup>57</sup>, se anexó uno más:

- a) El Progreso desde su inicio estableció mecanismos dirigidos a mejorar la salud y nutrición de todos los miembros de la familia, con especial énfasis en los grupos vulnerables constituidos por niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia. En el componente de alimentación se otorga a las familias una transferencia monetaria y suplementos alimenticios para los niños menores de dos años y para los de dos a menos de cinco años que presentan algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas o que se encuentran lactando a sus hijos, con el fin de mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de escasos recursos. La transferencia de dinero se hace a las familias bajo la condición de que sus integrantes se presenten a chequeos médicos, de que las madres acudan a sesiones de información sobre higiene y nutrición, y de que los niños asistan a la escuela. Un objetivo básico es prevenir la desnutrición en los niños desde la gestación, mediante la entrega de suplementos alimenticios. Por ello, se refuerza la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.
- b) El componente de salud mediante el cual se brinda atención médica a todos los miembros de la familia y se promueve un mejor aprovechamiento de los servicios de salud, con un

<sup>57</sup> En el año 2002, en el gobierno de Vicente Fox, el Progreso cambió su denominación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y, aunque se le hicieron algunos ajustes, sus principios y mecanismos de operación esencialmente son los mismos.

enfoque predominantemente preventivo opera en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y, mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios sanitarios. Se trata de fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la información educativa. En este caso se ofrece de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud.

- c) El componente de educación que incluye la entrega de becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares facilita que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres para mejorar el desempeño escolar de sus hijos. En la versión de Oportunidades se agrega la educación media superior y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- d) En el componente patrimonial, considerado adicionalmente en Oportunidades, se incluyen incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través de *Jóvenes con Oportunidades*; un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país (Poder Ejecutivo Federal, 1997; Sedesol, 2003).

El Progreso-Oportunidades, de acuerdo con lo anterior, constituye una intervención gubernamental por el lado de la demanda, aunque para cumplir con sus objetivos requiere de una coordinación eficiente por el lado de la oferta. Para alcanzar los objetivos y metas, así como evitar el deterioro de la calidad en el programa, la Sedesol, a través de la Coordinación Nacional del Progreso (Conprogreso), la SSA, la SEP, el IMSS y la SHCP deben asignar recursos suficientes en las zonas donde hay incrementos en la demanda real por el lado de la oferta. Es decir, el aumento inducido en la demanda de servicios públicos de salud y educación deben ser satisfechos por el lado de la oferta. Los gobiernos estatales también participan, sobre todo con los servicios descentralizados de educación y salud.

El sistema de selección de beneficiarios del programa se realiza con un procedimiento de focalización que consta de tres etapas: a) Identificación de las localidades con mayores índices de marginación (muy alta y alta al inicio) que cuentan con acceso a servicios de educación y de salud indispensables para la operación del Programa; b) Identificación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema dentro de cada localidad, con base en sus características socioeconómicas y demográficas, detectadas mediante encuestas; y, c) Depuración de la lista final de familias beneficiarias en una asamblea comunitaria.

Esta focalización de las transferencias monetarias está motivada por el objetivo de maximizar el impacto sobre la pobreza diagnosticada a partir de un presupuesto restringido. Un criterio fundamental es lograr el mayor impacto posible con el menor monto de gasto público al acotar los subsidios para dirigirlos a la acumulación de capital humano de una población considerada en pobreza extrema. Asimismo, se indica la intención de promover la participación activa de los beneficiarios a través de su corresponsabilidad (ibid.).

La expectativa era que mediante la combinación de estas acciones se produjeran mejorías en la economía de las familias, un avance gradual en la superación de la pobreza, la reducción de la desnutrición, de la elevada mortalidad materno-infantil; todo lo cual rompería el círculo vicioso de transmisión de la pobreza de padres a hijos. Mediante el acceso a las oportunidades educativas a niños y jóvenes se intentó reforzar la relación positiva entre educación y ausencia de pobreza. Se pretendía avanzar hacia la equidad en materia educativa; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de la población, e impulsar la participación de las familias, las comunidades y los grupos sociales involucrados e interesados en la educación.

El Progres-Oportunidades incide en la pobreza de ingreso mediante transferencias en efectivo que llegan directamente a las mujeres y, simultáneamente, invierte en el desarrollo de capacidades de los hogares, dado que las transferencias están condicionadas a la asistencia regular de los niños a la escuela y de los integrantes de la familia a las unidades de salud. Esto permite tener impactos en la reducción de la desnutrición, en la disminución de la morbilidad de los niños y de las mujeres y, sobre todo, en la reducción de la deserción escolar y el aumento significativo de grados de escolaridad de los niños, niñas y jóvenes de estos hogares.

El enfoque de género establece como prioridad el fortalecimiento de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad, debido a que son las madres de familia las titulares del programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes. En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo y prevenir partos con riesgo.

La entrega de recursos o apoyos monetarios a las familias se efectúa a través de instituciones liquidadoras con la idea de evitar la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes. Las entregas a las familias vía bancaria abre la posibilidad de ahorrar. También se ha hecho un esfuerzo por avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas del programa, sobre todo mediante evaluaciones realizadas desde el inicio de operaciones del programa (Sedesol, 2004).

A través de estas acciones se trata de romper el círculo vicioso que perpetúa la pobreza extrema de las familias, que por falta de recursos se ven obligadas a sacar a sus hijos de la escuela con lo cual mantendrán las condiciones de bajo ingreso y empleo precario que caracteriza a estos hogares. También se ha hecho un esfuerzo por avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas del programa, sobre todo mediante un número importante de evaluaciones realizadas desde el inicio de operaciones del programa. Los resultados obtenidos por el Progres-Oportunidades se manifiestan en varios aspectos según los objetivos y metas establecidos en sus componentes como los que mencionan a continuación.

### **3.2.3 Cobertura**

La orientación rural inicial del Programa significó brindar mayor atención a la población de localidades marginadas que por su tamaño y dispersión son de difícil acceso, aunque esto se fue modificando por razones operativas. A fines de 1997, el Progres tenía una cobertura sobre un poco más de 300 mil familias que vivían en 6,344 localidades de 357 municipios. En el año 2000, el Progres beneficiaba a casi 2.5 millones de familias, residentes en más de 53 mil localidades y

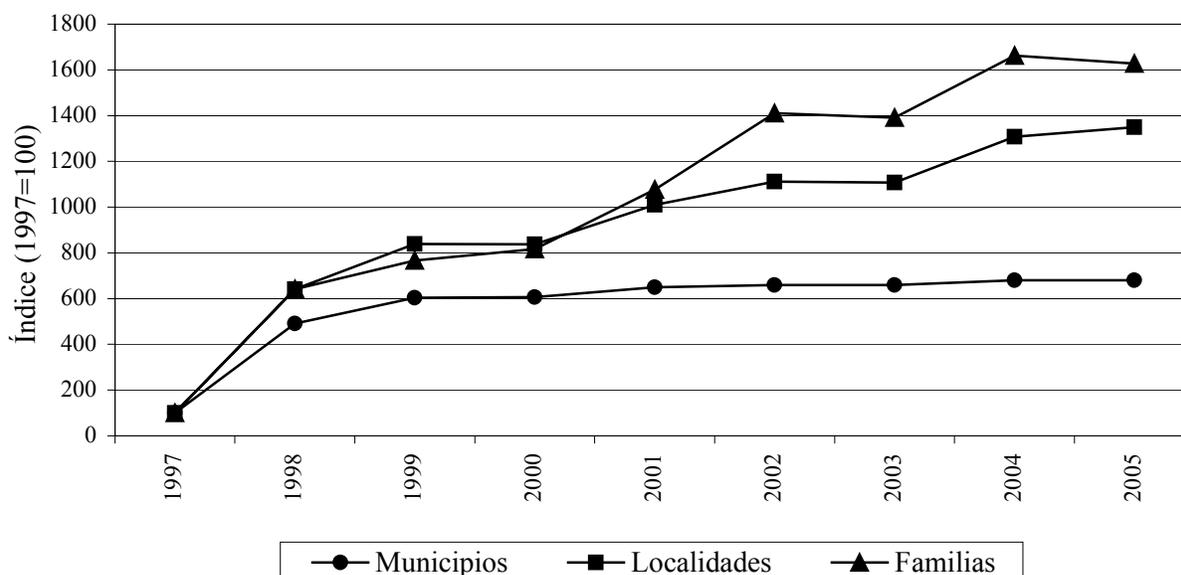
operaba en 2166 municipios. Para ése año, se estimaba que del total de localidades que atendía el programa, 97% eran menores de 1500 habitantes y se concentraban sobre todo en el rango de 100 a 500 habitantes. El 85% de estas comunidades eran de alta y muy alta marginación.

Ya como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en el año 2005, otorgaba apoyos a 4.9 millones de familias beneficiarias (se aclara que en el año 2004 llegó a los 5 millones pero hubo salidas del mismo por no cumplir con los requisitos), es decir, alrededor de 25 millones de mexicanos (con un promedio de 5 miembros por familia), residentes en casi 86 mil localidades (de las aproximadamente 200 mil existentes en el país), en 2,435 municipios. Las entidades federativas con mayor número de familias beneficiarias en éste año son: Veracruz (11.3% del total nacional), Chiapas (11.1%), Oaxaca (8.3%), México (7.8%), Puebla (7.7%) Guerrero (6.3%), Michoacán (5.6%) y Guanajuato (4.6%), y en el otro extremo, las que tienen el menor número son Baja California Sur (0.2%), Colima (0.3%), Distrito Federal (0.3%), Baja California (0.3%), Aguascalientes (0.8%), Coahuila (0.8%), Nayarit (0.9%) y Nuevo León (0.9%) (Cuadro 16).

En el año 2000, tres de cada cuatro familias rurales y semirurales pobres eran beneficiarias del Programa. Alrededor de 80% del total de familias vivían en las 94 microrregiones definidas como de atención prioritaria, dando cobertura a 41,712 comunidades ubicadas en 1,527 de los 1,595 municipios que integran estas regiones. La información recolectada a partir de encuestas realizadas entre las familias beneficiarias, señalaba que 60% de ellas recibía por primera vez un subsidio directo del Gobierno Federal.

La ampliación del programa presenta una primera etapa entre 1997 y 1999 con un año de estancamiento lo que parece tener una relación con el momento de transición entre las administraciones de los gobiernos de Zedillo y Fox; y una segunda fase de crecimiento entre 2000 y 2002, para volver a detenerse en 2003, al parecer de manera asociada a una ya amplia cobertura de municipios y localidades en condiciones de alta y muy alta marginación, así como de familias en pobreza extrema. En el año 2004 vuelve a crecer llegando a 5 millones incorporando nuevas familias en zonas suburbanas y urbanas; mientras que en el año 2005, se depura el padrón y se dan de baja a familias que no cumplieron con los requisitos de merecimiento. Esta reducción también tiene que ver con los recursos presupuestales que gradualmente son menores por familia y persona beneficiaria, mientras que los costos de ampliación de la cobertura son cada vez mayores, sobre todo para dar servicios de educativos y de salud en localidades dispersas con pocas familias y de difícil acceso (Gráfica 21).

**Gráfica 21 . México. Índice de cobertura del Progres-Oportunidades, 1997-2005**



Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 16.

La correlación entre la cobertura de las familias atendidas por el Progres-Oportunidades y el Índice de marginación estimado para el año 2000 (el más cercano al funcionamiento del programa) por entidad federativa indica tres etapas: la primera de expansión, cuando el coeficiente de correlación entre ambas series pasó de 0.68 a 0.81, entre los años 1997 y 1999; la segunda de estabilización, ya que el coeficiente fue de 0.81 y 0.79 para los años de 2000 y 2003, respectivamente; y, la tercera de separación porque en el año 2004 el valor fue de 0.76 y en 2005 de 0.75. El comportamiento de esta última etapa se relaciona con tres posibilidades, que las estimaciones del índice de marginación de 2000 ya no correspondan adecuadamente a la nueva realidad territorial del país, o a la inclusión de familias residentes en localidades, municipios y estados menos marginados, o a ambas. No obstante, se puede decir que existe una asociación significativa territorial entre el número de familias beneficiarias del programa y las condiciones de marginación, lo que es consecuente con los supuestos de la focalización, aunque no con los de derechos universales.

La asociación entre la población total de cada entidad federativa y las familias atendidas por el Progres-Oportunidades reporta un coeficiente de alrededor de 0.56 (sin considerar el primer año de operación), lo que significa una asociación media entre ambas series que puede ser lógica considerando que no toda la población es beneficiaria.

El coeficiente de correlación entre los datos de población rural (residentes en localidades con 5 mil o menos habitantes) y la cobertura de familias beneficiarias del programa es en promedio de 0.65 con una tendencia a la baja en el tiempo, lo que responde a dos posibles explicaciones. Primero, que no se cubrió el universo de localidades rurales lo que indica una subcobertura,

aunque no todas ellas son de alta y muy alta marginación; y segundo, que se produjo una reorientación de la cobertura de localidades rurales a suburbanas y urbanas, en atención al diagnóstico que señala el aumento de la población pobre en ésta últimas, aunque se acepta que la pobreza más intensa afecta más a los habitantes del campo.

La focalización conlleva dos tipos de errores: de exclusión cuando no se llega a la población objetivo y de inclusión que tiene lugar cuando la intervención llega a población no destinataria por cobertura excesiva. Al sustituir o suprimir los subsidios universales, como sucede con el Progres-Oportunidades, se incrementan los errores de exclusión sobre todo en las áreas rurales especialmente por la masificación de la pobreza en éstos espacios, que van acompañados con la reducción en el monto real de los subsidios y de la no incorporación de potenciales beneficiarios en respuesta a factores como: a) los costos monetarios (transporte) o no monetarios (tiempo dedicado a cumplir con los requisitos de asistencia a la clínica) que deben asumir; b) sus ciclos migratorios que los alejan temporalmente de la comunidad para trabajar y, en consecuencia, no pueden cumplir con la normatividad del programa; c) la selección de beneficiarios residentes en localidades de alta y muy alta marginación con lo cual quedan fuera aquellos pobres que viven en otro tipo de localidades en condiciones de pobreza semejante, lo que afecta las relaciones de solidaridad intercomunitaria, y; d) la selección de familias beneficiarias pobres en localidades con escasa diferenciación interna, lo que provoca sentimientos de estigma social y desaliento a la acumulación del capital social. En países como México con un elevado nivel de pobreza, se señala que es más eficaz aplicar subsidios universales en productos básicos, sobre todo en los alimentarios, aún considerando el consumo de sectores con mayores ingresos, aunque ello no elimina la necesidad de programas específicos dirigidos para superar la desnutrición que pueden funcionar con métodos de autofocalización y detección temprana por equipos de salud (Cornia y Stewart, 2003 y Adato, 2000).

El programa avanzó significativamente en cobertura desde su arranque, pero aunque los recursos presupuestales por familia y persona beneficiaria crecen en términos reales, su crecimiento es cada vez menor. Asimismo, después de alcanzar una meta de 5 millones de familias en 2005, ésta se ha reducido por altas y bajas en el padrón asociadas a factores como los siguientes: i) la recertificación indica diferencias con los datos originales reportados por las familias, ii) recepción y respuesta a denuncias de errores de inclusión “hechas por la ciudadanía”, iii) cruces de padrón con nóminas del ISSSTE que detectan a familias de funcionarios públicos con ingresos mayores de dos salarios mínimos, o, iv) incumplimiento de la corresponsabilidad en salud y educación que, en ocasiones, se relaciona con un manejo discrecional por parte del personal médico y educativo encargado de reportar asistencias (El Colegio Mexiquense, 2006).

### **3.2.4 Presupuesto**

El Progres-Oportunidades incrementó su presupuesto al pasar de 466 millones pesos corrientes en 1997 hasta 31 mil millones de pesos en el año 2005, de los cuales el 8% correspondieron a gasto nacional que incluye gastos de operación. En términos reales se multiplicó por 33 veces entre esos nueve años, lo que indica un fuerte crecimiento presupuestal, aunque a otros programas sociales se les redujeron sus recursos, como los alimentarios del DIF, Abasto social de leche, Abasto rural, Subsidio al consumo de tortilla, entre otros; mientras que otras acciones compensatorias como los programas del Sector educativo, el PAC, el IMSS-Solidaridad, el Programa social de jornaleros agrícolas, los cursos comunitarios del CONAFE, las

telesecundarias y los recursos destinados por la SEP a la educación indígena, casi no crecieron. Esto ilustra que el Progreso-Oportunidades creció absorbiendo los fondos de otros programas que fueron eliminados o sustituidos.

La asignación de recursos por entidad federativa indica que, sin considerar los gastos de operación, en seis de ellas se concentró un poco más de la mitad de todo el presupuesto ejercido durante los nueve años de operación del programa: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero y México, lo que en principio indica una relación positiva con el tamaño de la población y la presencia de un mayor número de pobres, mientras que los estados con menor gasto del programa tienen poca población, con excepción del Distrito Federal al cual se decidió no incluirlo desde el principio, partiendo de los supuestos de que era totalmente urbano y no tenía pobreza extrema, ideas que se corrigen hasta el año 2005 (Cuadro 17).

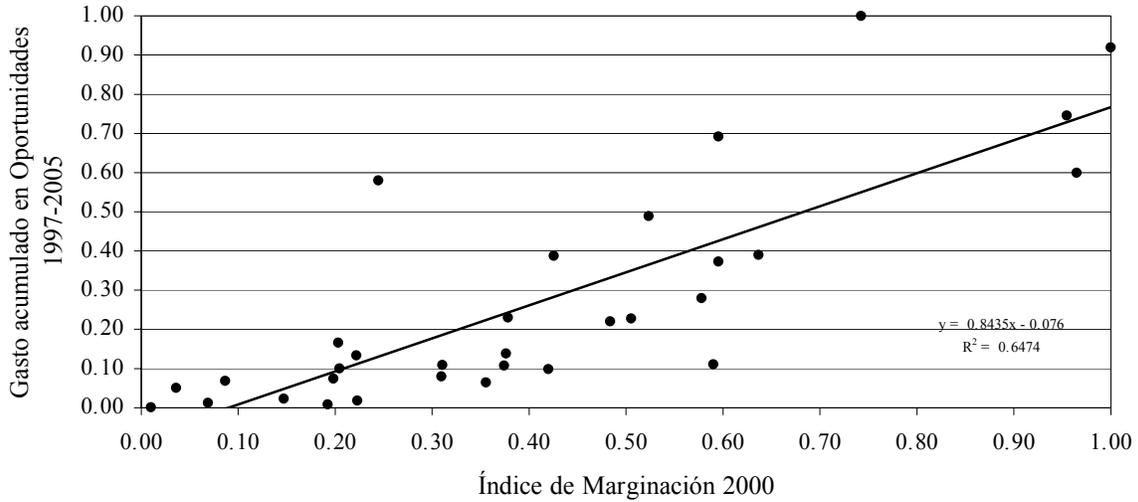
La asignación del gasto acumulado del programa, de acuerdo con sus objetivos, tendría que estar asociada con las condiciones de mayor pobreza y marginación en el país. Un análisis por entidad federativa indica que existe una correlación media positiva ( $R^2=0.65$ ) entre ambas series, es decir, hay varios casos que se salen de un patrón de asignación equitativa de acuerdo con estos criterios (Gráfica 22).

Destacan los estados de Veracruz, Puebla y México que habrían recibido más recursos en relación con su índice de marginación, mientras que casos como Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Campeche, Nayarit y Tlaxcala presentan una brecha amplia respecto a sus niveles de marginación (Gráfica 23).

No obstante, el hecho más notable que revela una fuerte inequidad en la distribución de los recursos del programa se manifiesta en el indicador del gasto promedio por familia. Resulta que la variación respecto al índice de Gini es mucho mayor, pero lo más injusto es que estados como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Guanajuato tuvieron un ingreso promedio por familia muy por abajo de sus necesidades siendo los más marginados; mientras que Aguascalientes, Baja California, Quintana Roo y Tabasco percibieron más en relación con la media nacional y con sus índices de marginación respectivos. Es en este sentido que se afirma que la política y los programas sociales introducen nuevos efectos de desigualdad interestatal e interfamiliar, a pesar de que enfoquen sus esfuerzos sobre la población más pobre (Gráfica 24).

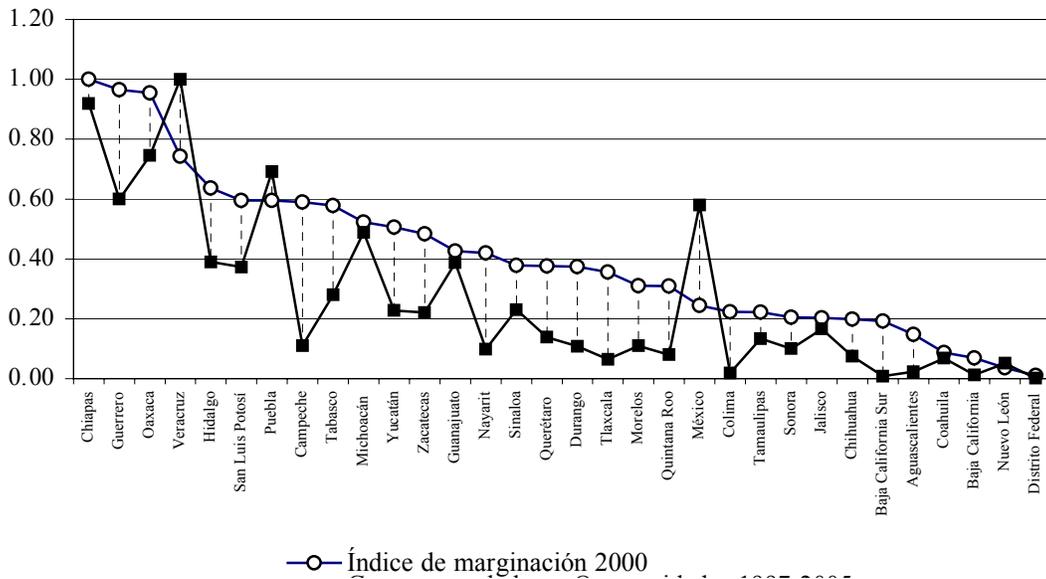
El gasto por familia promedio nacional -sin considerar el gasto corriente estimado en alrededor del 8.3%-, pasó de 1,514 a 5,745 pesos corrientes entre el año 1998 (año de operación pleno del Progreso) y 2005; si se considera un promedio de 4.5 integrantes por familia se tendría un gasto de 336 y 1,277 pesos por persona. Asimismo, se obtendrían 92 centavos y 3.50 pesos por persona/día en cada año, respectivamente.

**Gráfica 22. México: Índice de marginación 2000 y Gasto acumulado en Oportunidades, 1997-2005 (Valores normalizados)**



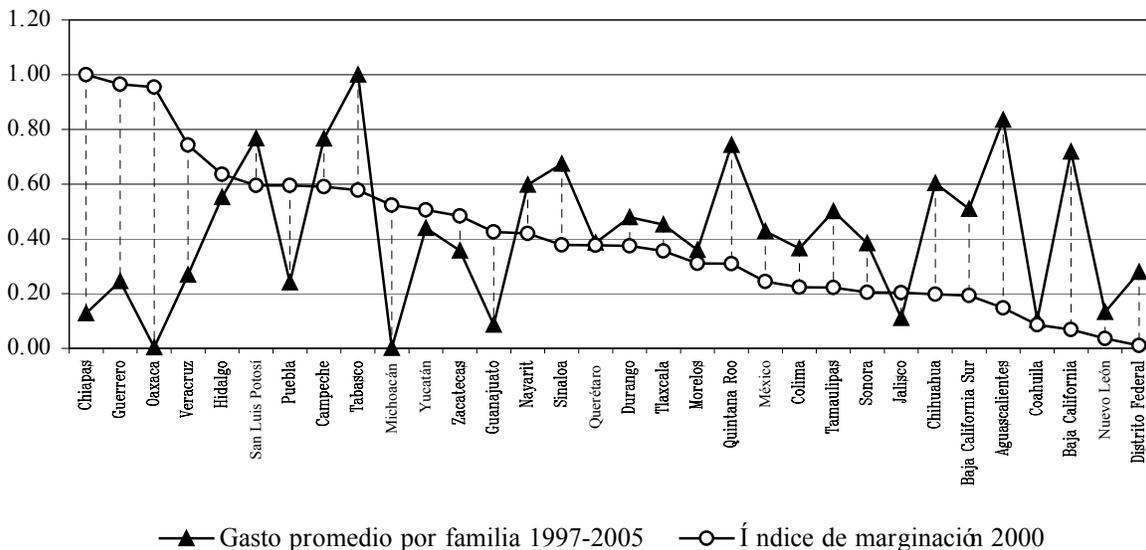
Fuente: Estimaciones propias con base en Cuadros 16 y 17.

**Gráfica 23. México: Índice de marginación y Gasto acumulado en Oportunidades (Valores normalizados)**



Fuente: Estimaciones propias con base en Cuadros 16 y 17.

**Gráfica 24. México: Gasto promedio por familia e Índice de marginación**  
(Valores normalizados)



Fuente: Estimaciones propias con base en Cuadros 16 y 17.

En pesos de 1993, el gasto por familia promedio nacional pasó de 571 a 1,238 pesos entre 1998 y 2005; el promedio por persona fue de 127 y 275 pesos, y el promedio por persona/día fue de 35 a 75 centavos. Esto significa una tasa de crecimiento de 10.2% en promedio anual, que resulta baja a pesar del aumento en el presupuesto del programa, en relación con el rápido crecimiento en la cobertura de las familias que reportó una tasa de 12.4% en promedio anual durante ese mismo periodo. Aunque aumentaron los recursos, éstos fueron insuficientes ante la ampliación de la cobertura a 5 millones de familias.

En el año 2000, por ejemplo, habían 2 millones 456 mil familias beneficiarias en este programa, mientras que el presupuesto anual destinado directamente a ellas (sin incluir otros gastos nacionales) alcanzó 9,188 millones de pesos corrientes, lo que representó en números redondos 3,742 pesos por familia beneficiaria, es decir, 312 pesos por familia al mes, 10.40 pesos diarios por familia, 2.30 pesos por persona/día. Si se considera para este grupo de pobres un ingreso mínimo para la línea de pobreza alimentaria estimada en \$15.40 y \$20.90 por persona/día en áreas rurales y urbanas, respectivamente, se tendría que la cobertura total de Progres-Oportunidades en ese año habría representado el 15% de ésta línea de pobreza definida por Sedesol para zonas rurales y el 11% en zonas urbanas<sup>58</sup>. En el año 2004 las relaciones habían aumentado ligeramente a 16 y 12%, respectivamente. Este nivel de recursos destinados a las personas de los hogares más pobres del país explican la percepción asistencial que ha perseguido al programa y apunta a la necesidad de modificar su diseño y destinar más recursos a esta población.

<sup>58</sup> Cabe mencionar que se trata de hogares en pobreza extrema y por ello algunos estudios señalan que, por ejemplo, en 1999 el monto de las transferencias mensuales en promedio eran alrededor de 24 dólares por familia, es decir, cerca del 20% del consumo medio del hogar antes del programa (Banco Mundial, 2003).

Según cifras oficiales, en el año 2000 se canalizaron al programa 9,635 millones de pesos corrientes. De estos recursos, 740 millones de pesos correspondieron al componente de salud, 4,003 al de educación y 4,476 al de alimentación. Los 416 millones de pesos restantes correspondieron al costo de operación, lo que representó el 4.3% del total. Esto incluía las erogaciones del presupuesto normal de las Secretarías de Educación Pública y de Salud, que soportan parte de la operación del Progreso. Cabe señalar que una parte de la diferencia en ingresos corre por cuenta del beneficiario, otra pequeña es cubierta en especie (suplemento alimenticio), asimismo, se debe considerar el presupuesto por cobertura de servicios a los componentes de salud, educación y alimentación a cargo de la SSA y la SEP. Sin embargo, la suma de recursos todavía es insuficiente, sólo ante la magnitud de la pobreza extrema y sin considerar a los pobres definidos como moderados y, que por lo tanto no beneficiarios de un programa altamente focalizado.

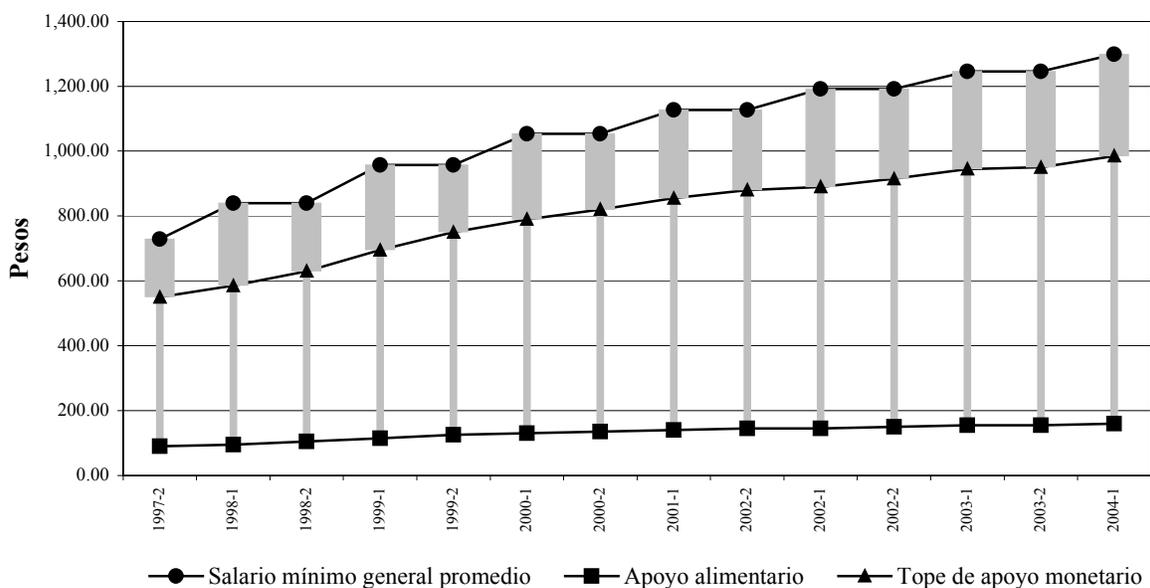
En el año 2003, el 5.1 % del total del presupuesto ejercido por el programa fue destinado al gasto operativo, es decir, que de cada peso, 94.9 centavos son para la entrega de apoyos educativos y de alimentación a las familias beneficiarias (Meneses, et. al. citado en CNPDHO, 26-04-2003). Se ha estimado que el gasto administrativo en 2004 representó el 3.0%, mientras que en 2005 se redujo a 2.5%, lo que significa que en términos relativos el costo de operación se ha reducido, aunque ha aumentado en términos absolutos.

### **3.2.5 Transferencias monetarias**

El programa destina recursos para transferencias monetarias directas a las familias mediante los cuales pueden mejorar sus condiciones de vida al disponer de más recursos para su gasto corriente. Para analizar el valor real de los apoyos monetarios, se actualizaron semestralmente con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor para el rubro de alimentos, bebidas y tabaco, lo que significó un incremento nominal de alrededor de 77.8% de las transferencias, desde la puesta en operación del programa en 1997 hasta el 2004. Las transferencias que se entregaron directamente a cada madre de familia, representaron un incremento de alrededor de 25% en el ingreso promedio de las familias beneficiarias. Este aumento en sus ingresos se tradujo en cambios en el patrón de consumo de las familias. Sólo a un año de operación del Progreso, las familias registraban un incremento de 19% en su consumo de frutas y verduras, de 33% en el de productos lácteos y de 24% en el consumo de carne. También se observaron cambios favorables en los patrones de consumo de algunos productos como ropa y zapatos.

Los criterios definidos para la selección de hogares beneficiarios implican que éstos reciban más o menos recursos monetarios en función del número de hijos que están en la escuela hasta llegar al tope mencionado, aunque si no es el caso sólo reciben el subsidio alimentario. Este último durante el periodo de operación del programa, de 1997 a 2004, ha representado en promedio el 12.4% del salario mínimo general promedio en el país, es decir, una cantidad muy pequeña que no modifica sustancialmente la situación de pobreza de un hogar. Si se considera el tope máximo de apoyos monetarios a que se tiene derecho, cuando se cubre el total de requisitos de hijos en la escuela, la proporción ha sido en promedio del 75.6% de dicho salario (Gráfica 25).

**Gráfica 25. México: Salario mínimo general promedio y montos históricos mensuales del Progres-Oportunidades por familia, 1997-2004**



Estas cifras pueden ampliar la desigualdad entre las familias beneficiarias con el tope máximo de subsidio respecto a las beneficiarias con sólo con el apoyo alimentario básico, ya que a lo largo de siete años de operación del programa se ha mantenido una relación de seis a uno entre ambas. Asimismo, la diferencia entre las familias beneficiarias y no beneficiarias ha sido de dos a uno.

En 2004, la comparación por día indica que cada familia percibe 5.33 pesos de apoyo alimentario, frente al salario mínimo establecido en 43.30 pesos diarios, lo cual alcanza para comprar el equivalente a un kilo de tortillas; asimismo si se divide el subsidio diario entre el número promedio de integrantes por familia (5 miembros), resulta que cada uno de ellos recibe 1.01 pesos diarios. En el escenario del monto máximo de apoyo monetario cada familia recibe 32.83 pesos y cada persona recibe 6.57 pesos por día. En este sentido, los recursos van aumentando principalmente en función de los estímulos para mantener a los hijos en el sistema educativo, aunque siguen siendo escasos respecto a: i) los casos de familias con más hijos que se establecen como máximo para recibir beca, ya que perciben menos pesos por persona; ii) el salario mínimo, y, iii) la línea de pobreza extrema de la que representan hasta el 32%, sin considerar el costo del suplemento alimenticio, ni el apoyo para útiles escolares.

Las transferencias por decil de hogar estimadas para el año 2000 indican que el 70.3% de los recursos del Progres-Oportunidades se destinaron al quintil de más bajos ingresos, el 27.6% al segundo quintil y 2.1% al tercero. A su vez, el objetivo de efectividad media en 77 programas de seguridad en todo el mundo era conseguir que el 65% de los beneficios fuera al 40% más pobre de la población (Banco Mundial, 2003).

En reducción de la pobreza el programa no sólo eleva los ingresos temporalmente, sino que también debe ayudar a elevar la productividad y las ganancias futuras de los niños beneficiarios.

Ejercicios de modelado muestran que los solos suplementos nutritivos elevarían los ingresos de toda la vida alrededor de un 3% y que los impactos de la educación los elevarían en un 8%. Un análisis de equilibrio general de Progresá encontró que el impacto sobre el bienestar era 60% más alto que el producido por los subsidios de alimentación que México usaba antes y que eran distorsionadores (Banco Mundial, 2003).

Por otra parte, los logros en focalización hacia los deciles de ingresos más bajos en este programa resultan modestos al compararlos con otros programas de impacto social y ponderándolos de acuerdo con su participación en el gasto programable. En el caso del Progresá-Oportunidades mejora su asignación hacia el quintil más bajo (0.77% de 1.10%), aunque como se puede ver tiene una mínima participación en el total. Si se toma en cuenta el gasto social y los subsidios dirigidos totales con estos ajustes, el primer quintil percibe el 9.42% del total de los recursos, el segundo quintil el 11.27%, el tercero el 11.30%, el cuarto el 12.62% y el quinto el 14.50%. Es decir, se presenta un patrón general en la distribución del gasto social que favorece más a los sectores de mayores ingresos (quintiles IV y V), destacando los recursos destinados al IMSS y el ISSSTE en salud y seguridad social, así como los de educación media superior y superior (Cuadro 18).

**Cuadro 18. México. Distribución del gasto social y subsidios dirigidos por decil de ingreso, ponderados según su participación relativa en el gasto programable, 2000**

Concepto	Porcentaje de gasto programable	Quintil de población ordenado por ingreso per cápita				
		I	II	III	IV	V
Total	59.10	9.42	11.27	11.30	12.62	14.50
Educación	23.90	3.85	4.44	4.76	5.10	5.75
Primaria	9.70	2.98	2.43	1.99	1.48	0.82
Secundaria	5.40	0.66	1.24	1.34	1.35	0.82
Media-Superior	3.80	0.18	0.48	0.90	1.01	1.22
Superior	5.00	0.04	0.30	0.53	1.25	2.90
Salud	13.50	1.98	2.29	2.58	3.35	3.29
SSA	3.80	1.34	1.05	0.67	0.53	0.21
IMSS	7.50	0.62	1.12	1.64	2.13	2.00
ISSSTE	2.20	0.03	0.12	0.27	0.69	1.09
Seguridad Social	10.70	0.26	1.12	2.02	3.10	4.19
IMSS	8.30	0.23	1.03	1.82	2.46	2.76
ISSSTE	2.40	0.03	0.09	0.21	0.65	1.43
Social Dirigido	5.80	2.42	2.42	0.96	0.00	0.00
Progresá	1.10	0.77	0.30	0.02	0.00	0.00
Otros	4.70	1.65	2.12	0.94	0.00	0.00
Procampo	1.20	0.34	0.29	0.18	0.18	0.20
Subsidio Eléctrico	4.00	0.56	0.70	0.79	0.89	1.06

Fuente: Estimaciones propias con base en: PNUD, 2002.

No obstante, de acuerdo con una visión moderna del Estado de bienestar, como la que le corresponde a un país perteneciente a la OECD como México, lo anterior no debe significar la reducción automática de recursos de los quintiles superiores para redistribuir hacia los inferiores, sino el aumento de éstos a los niveles altos cuyo nivel de vida en el quintil cuatro tampoco se puede considerar excesivo.

### 3.2.6 Componente alimentario

Parte sustancial de las acciones a favor de una mejor alimentación consiste en la prevención de la desnutrición infantil. Con tal propósito, el Programa entrega dosis de suplemento alimenticio a todos los menores de dos años y a los niños de dos a menos de cinco años de edad que padecen algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas o que se encuentran lactando. Los suplementos se distribuyen por medio de 15 mil 127 clínicas de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social, en las que se brindan cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene a las familias beneficiarias. Adicionalmente, a través del sistema de salud se lleva a cabo el seguimiento de su estado nutricional y de su salud en general.

Los apoyos monetarios para alimentación iniciaron en 1997 con 90 pesos mensuales por familia en efectivo y llegaron a 160 pesos en 2004, lo significa un aumento nominal del 78 por ciento. En 1999, se distribuyeron a las clínicas de salud 373 millones de dosis de suplementos para niños y 171 millones para mujeres. Se estima que en el año 2000 se distribuyeron 275 millones de dosis para niños y 120 millones para mujeres a esas clínicas. La reducción para el año 2000, de acuerdo con las autoridades, se debió a que quedaron inventarios del año anterior de estas dosis. Las acciones del Progreso para combatir la desnutrición infantil han tenido un efecto positivo en reducir la probabilidad de que los niños beneficiarios tengan una talla baja para su edad. Los suplementos alimenticios han contribuido a incrementar en 16% el crecimiento promedio anual de los niños de entre 12 y 36 meses de edad.

En mejoramiento de la nutrición y la salud el programa ayudó a reducir la incidencia de bajo peso por edad entre los niños de 1 a 3 años. (antes del programa la falta de crecimiento era muy alta, del 44%.) La media anual del crecimiento en peso fue del 16% para los niños cubiertos por el programa. En promedio, la estatura se incrementó entre el 1 y el 4% y el peso en 3,5%. Estos logros se obtuvieron pese a la evidencia de que algunos hogares no recibieron regularmente los suplementos nutritivos y de que a menudo esos suplementos eran “compartidos” con otros niños. Parte del efecto puede atribuirse a un mayor gasto en alimentación y al consumo de alimentos más nutritivos, según lo recomendado en las sesiones de información nutricional. Se afirma que también hubo efectos secundarios positivos para no beneficiarios de la misma comunidad (Banco Mundial, 2003).

Las reglas de operación del programa asumen criterios que suelen ser discriminantes, como sucede con el tratamiento a los niños menores de dos años respecto a los de dos a cinco años, y de estos en relación con los mayores de cinco años, ya que en términos de prevalencia de desnutrición no parece haber una diferencia sustancial entre los dos primeros grupos, sobre todo en áreas rurales. Según la normatividad del programa, el suplemento alimenticio se otorga más a los niños de menor edad y menos a los de mayor edad, lo cual significa tomar decisiones de impacto generacional al hacerles accesibles o no bienes primarios que garanticen su futuro. Frente a la lógica esquemática y estandarizada del programa las familias y las comunidades reaccionan y redistribuyen los alimentos, a veces en sentido inverso en función de su lógica de reproducción (preferencia a los jefes de familia o hijos mayores para enfrentar las jornadas agrícolas que demandan mayor esfuerzo físico). Algo parecido sucede con los recursos monetarios de las becas que también contribuyen a sostener los costos de la emigración de los parientes de mayor edad responsables del mantenimiento de la familia.

Aunque se cubre gran parte de la demanda de suplementos alimenticios en el país, todavía existen miles de familias en localidades aisladas sin acceso al programa debido a la ausencia de servicios de seguridad social o centros de salud, aunque parte de ellas son atendidas por otros programas como parte de la estrategia Contigo de la Sedesol. Datos del año 2002 señalan que cada año se entregaban 93 millones de sobres con suplemento alimenticio a las familias beneficiarias; 30% más de los hogares consumía carne; 25% más de las familias comía verduras; y 48% era la disminución de la pobreza alimentaria debido al programa.

Entre los beneficiarios de Oportunidades, "el 97% de niños, entre dos y cuatro años de edad, recibieron atención médica para vigilar su peso y talla en 2003 y, un 79% de los menores de dos años, recibió suplementos alimenticios". Entre las mujeres embarazadas "el 98% de ellas acudió a control prenatal en el 2003 y, un 88% recibió suplemento alimenticio" (Meneses, et. al. citado en CNPDHO, 26-04-2003).

### **3.2.7 Componente de salud**

Los centros y unidades de salud en los que opera el Progresá, registran una asistencia de familias que es superior a las clínicas en las que no opera el Programa. La asistencia a los servicios de salud de las familias beneficiarias que habitan en las localidades más aisladas aumentó de 1997 a 2000 en 40%, de manera que el promedio de visitas por familia a las unidades de salud, pasó de 5.1 veces al año en 1997 a 7.3 veces en el 2000. En ese mismo periodo, las visitas al médico para la vigilancia nutricional de los niños beneficiarios menores de cinco años aumentaron 30% en las unidades de salud. Entre las mujeres embarazadas se registra un incremento de 8% en el número de visitas de primera vez durante el primer trimestre del embarazo.

En el año 2000, se ofrecieron más de 19 millones de consultas médicas anuales a las familias beneficiarias del Progresá, 18% más que las consultas otorgadas en 1999 a estas mismas familias. Adicionalmente, se distribuyeron suplementos alimenticios en beneficio de 1.2 millones de niños menores de cinco años de edad y de 590 mil mujeres embarazadas o en lactancia (Programa Desarrollo Humano Oportunidades, 2002).

La asistencia regular de las familias a los servicios de salud permite el mejor aprovechamiento de los mismos, y facilita el control del estado nutricional de los niños y mujeres, la atención de enfermedades crónicas y la detección temprana de otros padecimientos. Con las acciones del Progresá se ha fortalecido el carácter preventivo de la atención médica y se observa, entre otros resultados, una disminución del 12% en las enfermedades de los niños menores de dos años. En el año 2000, se inició una prueba piloto para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de problemas de deficiencia visual y auditiva en los niños en edad escolar, a los que se proporciona lentes y auxiliares auditivos en forma gratuita.

El programa incrementó las visitas de salud preventiva. Las visitas de mujeres embarazadas se elevaron el 8% en el primer trimestre, lo que mantuvo a los bebés y a las madres más saludables. La enfermedad cayó en un 25% entre los recién nacidos y en un 20% entre los menores de 5 años. La prevalencia de anemia en niños de 2 a 4 años de edad descendió en un 19%. La salud de los adultos también mejoró (Banco Mundial, 2003).

Los impactos en salud y nutrición significaron una reducción del 12 por ciento en la incidencia de enfermedades en niños menores de cinco años, y se mejoró el peso y la talla de los niños menores de tres años en un 16 por ciento. Datos recientes reportan 33 millones de consultas médicas cada año en el marco del programa; 2 millones de niñas y niños menores de 5 años están en cuidado nutricional de peso y talla; 500 mil niñas y niños menores de 5 años dejan de enfermarse cada año debido a la atención de Oportunidades. "La mortalidad materna disminuyó 11% y la mortalidad infantil 2% en 2002 respecto a la registrada en 1997, es decir, se evitaron 395 fallecimientos maternos y 1,700 infantiles en este periodo" (Hernández, et. al. citado en CNPDHO, 26-04-2003).

Entre 2004 y 2005, el promedio de familias beneficiarias que se mantuvieron en control representó el 97.3% del total registrado. El nivel de cumplimiento de las Reglas de Operación del programa en este rubro se considera elevado por los promedios siguientes: 98.6% de mujeres embarazadas en control prenatal, de las cuales 89.5% recibieron suplemento alimenticio; 98.0% de mujeres en lactancia en control; 97.8% de niños menores de 2 años registrados en control; y, 14.7% de incidencia de desnutrición entre el grupo anterior de menores. No obstante, el 10% de las mujeres embarazadas y el 13% de lactantes no reciben los suplementos requeridos por la norma (El Colegio Mexiquense, 2006).

### **3.2.8 Componente educativo**

Las becas educativas iniciaron en 1997 con una cantidad base de 60 pesos por alumno para el tercero de primaria y que fue aumentando constantemente para llegar a 110 pesos en el primer semestre de 2004; el monto de los siguientes niveles es mayor y también aumentó siendo el más alto el correspondiente a las mujeres que estudian en el tercer año de educación media superior y que inició el segundo semestre de 2001 con 610 pesos y subió hasta 685 pesos en 2004. Cabe señalar que el tope máximo de subsidio por familia era de 985 pesos en este último año.

En el año 2000, se otorgaron becas educativas y útiles escolares a cerca de 2.5 millones de alumnos, en beneficio de cuatro de cada 10 niños que cursaban entre tercero de primaria y tercero de secundaria en el medio rural.

A principios del ciclo escolar 1999-2000, el número de planteles educativos en los que asistían becarios del Programa ascendía a 73,505 (casi 55 mil escuelas de primaria y más de 18 mil de secundaria). El 60% de las escuelas públicas del país atendía por lo menos a un becario del programa. Se observó aumentó la asistencia de niños sobre todo durante la transición crítica de primaria a secundaria (Skoufias, 2004).

La inscripción a secundaria se ha incrementado de manera importante. En el ciclo 1999-2000, en las telesecundarias a las que asistían alumnos beneficiarios se registró un promedio de 70 alumnos, 25% superior al del ciclo 1996-1997, antes de la puesta en marcha del Programa, en tanto que el promedio de alumnos en telesecundarias a las que no asisten alumnos beneficiarios se mantuvo sin cambios. La proporción de mujeres por cada 100 hombres en primer y segundo grados de telesecundarias en las que se encontraban inscritos la mayoría de los becarios de este nivel educativo, pasó de 81 a 90 mujeres entre los ciclos escolares 1994-1995 y 1999-2000, lo que representó un aumento de 11 por ciento.

Con ello, paulatinamente disminuye la brecha entre la asistencia a la secundaria de los niños y de las niñas, como resultado del impulso a la igualdad de oportunidades. El programa aumentó la escolaridad de los niños y jóvenes, lo que representa mejores oportunidades de empleo y salario en el futuro. Se estima que las personas que terminan la secundaria tienen un ingreso 26% superior, respecto de quienes sólo concluyen la primaria. La asistencia a la escuela secundaria entre los hombres se incrementó en 8%, mientras que entre las niñas subió en 14 por ciento.

La matrícula de niñas en escuela media ascendió del 67% a cerca del 75%, y la de varones subió del 73% al 78%. Casi todo ese aumento provino del incremento en la transición de la escuela primaria a la media. El programa funcionaba primordialmente reteniendo a los niños en la escuela, no estimulando a regresar a aquellos que se habían salido. También ayudó a reducir la incidencia de mano de obra infantil. La participación de niños varones en la fuerza laboral decreció cerca del 20%. Todavía una cantidad sustancial de niños de familias pobres continúan combinando trabajo con escuela.

Los impactos sobre el aprendizaje son menos claros. Los maestros reportan mejoras, las cuales atribuyen a mayor asistencia, interés y nutrición de los estudiantes, pero no han encontrado diferencias en las calificaciones de las pruebas.

En el bimestre septiembre-octubre de 2003 Oportunidades entregó 3,118 millones de pesos, de los cuales el 39% se destinaron a apoyos alimentarios a las familias con presupuesto de Sedesol, mientras que con fondos de la SEP se cubrieron becas escolares para estudiantes de primaria, secundaria y educación media superior (61%). En el ciclo escolar 2003-04 se llegó a más de 539 mil becarios en educación media superior y casi un millón y medio en secundaria, con lo cual la SEP redujo las brechas y amplió la permanencia escolar de los jóvenes de las familias más pobres. Un 40% más de jóvenes de hogares pobres se inscribieron en los bachilleratos y preparatorias con los apoyos de Oportunidades.

Las cifras más recientes indican que 4 millones de niñas y niños reciben becas de primaria y secundaria; 450 mil jóvenes estudian en el nivel medio superior con becas de Oportunidades; 200 mil niñas y niños más continúan cada año sus estudios de secundaria, mediante las becas del programa; 50 mil niñas y niños más se inscriben cada año en primero de secundaria con una beca; 80 mil jóvenes de zonas rurales se inscriben cada año en el nivel de educación media superior.

Oportunidades, "incrementó un 85% el número de jóvenes que ingresaron a primer grado de bachillerato en zonas rurales en el ciclo escolar 2002-2003 respecto a los inscritos en 2000-2001, lo que equivale a más de 55 mil jóvenes. En segundo grado, el incremento fue del 47%, es decir, cerca de 21 mil jóvenes más. En las zonas urbanas, más de 33 mil jóvenes se inscribieron en primer grado de bachillerato, es decir, un 10% adicional a los inscritos antes del programa y casi 18 mil en segundo grado, lo que equivale a un 7% de incremento. El número de jóvenes inscritos en secundaria aumentó en "200 mil jóvenes más en secundarias rurales del ciclo escolar 1996-1997 al 2002-2003, lo que representa un incremento del 24% en la matrícula escolar registrada antes de Oportunidades; en zonas urbanas el incremento es del 4%, es decir, casi 65 mil alumnos adicionales (Parker, citado en CNPDHO, 26-04-2003).

El programa reduce la reprobación y el abandono de niños y niñas de primaria: "el número de alumnos reprobados en primarias rurales en el ciclo escolar 2002-2003 disminuyó en 13% en

relación con los registrados en 1996-1997, es decir, más de 24 mil alumnos aprobaron su año escolar. En primarias urbanas, se redujo el 21%, lo que representa aproximadamente 35 mil alumnos que ingresan a otro grado escolar. La deserción escolar disminuyó un 17% en primarias de zonas rurales en el ciclo escolar 2002-2003 en comparación con el ciclo 1996-1997, lo que significa que 17 mil alumnos continúan sus estudios impulsados por Oportunidades. En primarias urbanas la deserción disminuyó 9.5%, es decir, 14 mil alumnos pudieron continuar sus estudios” (ibid.).

No obstante, en 2005 se registró un promedio de 4.4 millones de becarios activos por bimestre, de los cuales el 93.6% recibió apoyos monetarios para becas educativas, es decir, un número importante de ellos pierde sus beneficios, principalmente por no cumplir con los requisitos de asistencia y sin considerar la calidad de la enseñanza-aprendizaje, a pesar de que van en descenso las incorporaciones, tanto de becarios activos, como de becarios con transferencia.

### **3.2.9 Enfoque de género**

Alrededor de 98% de titulares de familias beneficiarias del programa son mujeres, lo que se asocia con los objetivos de género del mismo. Se considera que el control de los apoyos monetarios y las acciones de salud están impactando de manera positiva en las mujeres titulares por la mayor capacidad de decisión sobre el gasto y la apropiación de conocimientos en esta área, lo que promueve formas de empoderamiento en la dimensión personal. No obstante los avances, ello no es suficiente para que superen su condición y posición subordinada frente a los varones, por eso se requiere avanzar a las otras dimensiones de poder: en lo colectivo y en las relaciones personales. De hecho, el programa reafirma las normas hegemónicas de género que le atribuyen a las mujeres ser las cuidadoras, preventoras y productoras de salud, es decir, en función de su rol en la reproducción biológica y en el cuidado de la familia, partiendo del supuesto de que las mujeres disponen de tiempo, y que los hombres participan poco en la producción y reproducción de la familia. En este sentido, los avances en el enfoque de género son desiguales al no considerar mecanismos para la inclusión de las mujeres como sujetos de derechos propios (Mesa, Tuñón, et al, 2002).

En el Progres-Oportunidades, existe camino andado hacia la creación de un salario social como en los países desarrollados, ya que las transferencias monetarias que se les otorga a las mujeres titulares en el programa se pueden interpretar como un pago al trabajo doméstico que incluye, tanto las actividades relacionadas con los requisitos solicitados en las reglas de operación del programa (asistencia a pláticas de salud, asistir a consultas médicas, compra de alimentos y elaboración de dietas sanas, atención y supervisión escolar de los hijos, cobrar los recursos, además de autocuidado), como otras obligaciones domésticas (cuidado de ancianos y enfermos, actividades de producción agrícola o de solicitud de servicios, entre otras). La idea de este salario evitaría el estigma, la feminización de la pobreza y las medidas asistencialistas, para avanzar hacia la noción de los derechos sociales.

La participación de las mujeres puede ser mediante otras actividades, por ejemplo, las de capacitación orientadas a apoyar algunos proyectos productivos, de manera que también se fomenten salidas autosustentadas de la pobreza. En este caso como en otras actividades (como las pláticas de salud) se pueden diseñar acciones con la participación conjunta de mujeres y hombres para lograr un mayor equilibrio en las responsabilidades. Cabe mencionar que estos ejemplos ya

están en práctica en otros programas como el “Tres por uno”, donde los migrantes envían recursos que también se orientan a actividades productivas con fuerte presencia femenina.

### **3.2.10 Satisfacción de beneficiarios**

Debido a su carácter altamente centralizado, el Progres-Oportunidades ha contribuido a que los beneficiarios se mantengan con una débil capacidad de respuesta, para presionar por mantener, ampliar o mejorar los servicios que otorga. El programa sólo tiene un intermediario entre los funcionarios y los beneficiarios: la promotora comunitaria elegida por una asamblea general de hogares en las comunidades objetivo, quien puede servir como nexo entre beneficiarios y proveedores de educación y de salud. Las evaluaciones recientes indican que el personal ha atendido bien a los beneficiarios, sin embargo, el contacto es limitado, hay mucha burocracia, hay errores de levantamiento de información, discrecionalidad en la asignación de los apoyos y el 53% de las personas entrevistadas manifiestan no conocer algún lugar para ser atendida por personal del programa. En salud el 5.9% de los beneficiarios considera que recibió un maltrato por parte de los médicos o las enfermeras, que a algunos les falta capacitación, y que no se respetan la horas de consulta. En educación, el 68.8% de las titulares considera que el trámite de inscripción de becarios a la escuela fue fácil, el 23.9% señaló que fue regular y el 6.3 que fue difícil (El Colegio Mexiquense, 2006).

### **3.2.11 Perspectivas del programa**

Los resultados generales del Progres-Oportunidades indican que la entrega de apoyos contribuye a la adquisición de capacidades y el desarrollo del capital humano entre la población beneficiaria; y que se ha logrado mejorar las condiciones de vida de la población atendida en materia de educación, salud y alimentación. El impacto verificable del programa en el presente se observa principalmente en la asistencia escolar, las diferencias de género, el ingreso del hogar, la asistencia a las clínicas y la incidencia de la desnutrición, por ello, la mayor parte de las evaluaciones abordan estos aspectos. Estos impactos positivos, sin embargo, son lógicos en función del gasto destinado que produce reacciones naturales de los beneficiarios ante el cambio en los incentivos introducidos en su lógica de reproducción familiar.

No obstante, de acuerdo con los objetivos del programa y en las condiciones actuales de pobreza y marginación en el país, es indispensable mantener y fortalecer presupuestalmente el programa como decisión de Estado, en particular porque ha sustituido muchas acciones que antes dependían de subsidios universales y porque la población beneficiaria actual dispone de menos opciones en materia social, pero también por los riesgos latentes de conflictos regionales si se pretendiera suprimirlo. Lo importante es revisar con cuidado los resultados en términos de sus propios objetivos y de otros impactos no deseados para hacer los ajustes correspondientes.

Algunas críticas se centran en aspectos como: a) la permanencia o no de los cambios para superar generacionalmente la pobreza, es decir, en el largo plazo; b) en que se deben aislar los efectos del programa frente a otras acciones gubernamentales o variables que también inciden en ella, como sucede con las remesas; o, c) que la ampliación de capacidades humanas requiere, para su realización, de mecanismo de complementariedad con las políticas económicas, como sucede destacadamente con las oportunidades que debe generar el mercado laboral para un número

creciente de demandantes de empleo que se encuentran mejor capacitados y con mayores expectativas.

En este sentido, se apunta la desvinculación entre la política social y la política económica que reduce los efectos combinados de los programas diseñados para superar la pobreza de manera integral. Un aspecto fundamental en la lógica del programa es que, si se cumplen sus objetivos y metas sobre todo en materia de mejoría del capital humano en educación y salud, es posible esperar un aumento en el ingreso, en el nivel de bienestar y, por lo tanto, en la superación de la pobreza. Esta idea significa que la pobreza se concibe como el resultado de una falla individual y no social. Sin embargo, la salida estructural de la pobreza depende de la ampliación de las oportunidades económicas, es decir, del crecimiento de la economía, del empleo asalariado o aún del trabajo por cuenta propia que hagan posible la aplicación de las capacidades adquiridas y que representen una diferencia positiva de productividad. No se empodera económicamente a los beneficiarios, ni se establecen precios o salarios para no interferir con el mercado. Las acciones orientadas a una salida productiva de la pobreza son muy débiles. No promueven la recuperación del sector agropecuario para elevar el ingreso de la numerosa población rural pobre, lo que incidiría también en la disminución de la emigración. Los micro-créditos dirigidos a crear pequeños negocios son insuficientes y caros. La concreción de los logros de éste como de otros programas sociales están condicionados a la evolución económica del país, porque es conocida la restricción que impone la falta de crecimiento y la contracción del mercado laboral a la inclusión de personas capacitadas, sobre todo en niveles educativos medio y superior donde el desempleo ha golpeado más intensamente (Calva, 2004).

En esta lógica, se acepta que el diseño del Progres-Oportunidades llegó a su límite por las evidencias de la persistencia de la pobreza, la cual responde a la conjunción de diferentes factores limitantes expresados en la lógica del modelo económico aplicado y en algunos aspectos específicos como la escasez de patrimonio, servicios básicos o capacidades para participar formalmente en el mercado. Las mejorías alcanzadas en el capital humano requieren para su realización una mayor demanda de trabajo en crecimiento, diversificada y con oferta de oportunidades, es decir, se debe pasar del ámbito social al económico para superar la pobreza de manera estructural. Se ha detectado que la generación de expectativas no se satisface por la falta de cobertura y de calidad en los servicios. Asimismo, hay una aplicación excesiva de programas focalizados respecto a los universales, donde los beneficiarios carecen de alternativas de cobertura ante la supresión de programas previos. Asimismo, la relación costo/beneficio de los programas focalizados no parece ser significativamente mejor que la obtenida en programas universales. No son una alternativa insuficiente ante la desaparición o debilitamiento de instituciones públicas tradicionales de beneficio social (Conasupo, Diconsa, Banrural, etc.).

También es necesario analizar el diseño y las formas de operación del programa para sugerir los ajustes correspondientes, por ello se plantea, entre otros aspectos: a) corregir errores de inclusión y exclusión de localidades y beneficiarios, sobre todo en localidades con muy alto y alto grado de marginación, dispersas de difícil acceso, donde es inconveniente focalizar; b) revisar los montos de los apoyos sobre todo en función de los costos de transportación de las familias a los servicios de salud, educación y cobro de dinero; c) atender los efectos sociales indeseados intracomunitarios y familiares que han provocado tensión; d) revisar las fallas de instrumentación por descoordinación, dispersión, duplicidad, discrecionalidad, etc; e) corregir la fragmentación y desarticulación entre múltiples programas que atienden necesidades parciales de los

beneficiarios; f) superar formas autoritarias, partidarias, corporativas o clientelares en el proceso de selección de los beneficiarios y en el manejo de los recursos de los programas; y, g) analizar su posible descentralización hacia estados y municipios sin perder su normatividad básica.

En otro aspecto, las acciones del programa dan prioridad a la pobreza de los niños y los jóvenes, es decir, la próxima generación, con lo cual se suprimen opciones para los adultos y ancianos de la generación presente que quedan excluidos y condenados a seguir siendo pobres, con el agravante de aumentarán en términos absoluto en los próximos años debido a una pirámide de edades que tiende a madurar. El programa apuesta a la formación del capital humano a futuro y descuida los efectos indirectos que pueden generar los adultos mayores sobre los recursos monetarios otorgados y en general en el gasto familiar. Es previsible una redistribución interna de los recursos en función de los valores culturales y en particular del papel de los ancianos en el grupo familiar. En este sentido, es necesario diseñar acciones específicas para estos grupos de edad que son vulnerables.

El Progreso evolucionó hacia Oportunidades y, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, en materia de salud es posible plantear un cambio, de la cobertura focalizada hacia la cobertura total, ya no sólo para proveer el Paquete de Servicios Básicos, ni el Seguro Popular, sino garantizar el mayor número de intervenciones en salud, incluyendo las de tercer nivel. Este enfoque también tiene que ver con la portabilidad de los beneficios del programa en el ciclo de vida e independientemente de su ubicación geográfica, aunque es previsible que se estimule la migración campo-ciudad por enorme sesgo urbano que tienen los servicios y la infraestructura. Evidentemente, esta aspiración como otras requieren de mayor evaluación y de recursos presupuestales, y ésta última pasa por una reforma fiscal que permita aumentar los fondos para este gasto social.

En el futuro se espera incidir en el aumento del nivel de escolaridad y calidad en el aprendizaje de los niños y jóvenes actualmente beneficiarios o en otros impactos explícitos que signifiquen una reducción de la pobreza. También se espera un aumento en la capacidad de bancarización de los beneficiarios aprovechando los apoyos monetarios para estudiantes vía cuentas de ahorro. Este aspecto se relaciona con la idea de establecer un “ingreso básico” o una “renta mínima” como el que existe en los países europeos, mediante el cual se garantice la protección social universal de los ciudadanos. Los avances del programa se podrían aprovechar para instrumentar esta idea, lo que llevaría al país por el camino de los modelos de bienestar modernos, desarrollados y democráticos. Este reto implica superar las trampas redistributivas asociadas con estructuras sociales desiguales, elevado nivel de pobreza y baja capacidad fiscal, como sucede en México.

La estrategia inicial del Progreso ha cambiado en su versión Oportunidades. El combate a la pobreza rural fue la prioridad al comienzo, por lo cual la atención a la urbana llegó tarde, aunque ya se han abierto espacios para acciones complementarias en localidades semiurbanas y urbanas, así como para otras sectoriales de carácter productivo, de infraestructura y equipamiento, con lo cual se pretende avanzar hacia una visión que realmente ataque las causas de la pobreza, aunque estos esfuerzos aún son muy limitados.

El insuficiente gasto público social y por beneficiario limita los resultados y afecta el funcionamiento de los programas, sobre todo porque se han reducido o desaparecido varios

subsidios de impacto social que no tuvieron sustitución. En este sentido, adquiere importancia estratégica el papel del Estado mediante el gasto público y el gasto social, como dinamizador de la economía, garante y promotor de la mejora en las condiciones de vida de la población.

Este y otros programas tienen referente territorial como espacio de ejecución, sin embargo, presentan una limitada capacidad de adaptación a las diferentes realidades regionales porque predomina una visión sectorial, con una aplicación altamente centralizada en el diseño, y generalización rígida de criterios y reglas de operación homogéneos. Mientras que a nivel nacional hay buen control y evaluación, se observa escasa responsabilidad de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, para intentar corregir algunas fallas y necesidades, en el marco de la estrategia Contigo se crearon algunos programas complementarios que, aunque siguen siendo insuficientes y aún operan de manera desarticulada, tienen un importante enfoque territorial que se debe impulsar y entre los cuales destacan los dos siguientes.

El Programa de Atención a Microrregiones que se dirige a espacios geográficos de áreas rurales conformados por uno o varios municipios o porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica, donde se registran los índices de marginación y pobreza más altos, que se evidencian fundamentalmente a través de los rezagos de infraestructura básica y de servicios. Esta delimitación instrumenta el concepto de marginación en un enfoque territorial, con la participación comunitaria, la identidad regional, la coordinación institucional y la generación de polos de desarrollo. La operación se realiza en 263 microrregiones compuestas por 1,334 municipios con 19.9 millones de habitantes distribuidos en más de 99.8 mil localidades.

El otro es el Programa Hábitat orientado a la superación de la pobreza urbana que se aplica en barrios y colonias populares, donde define como población objetivo a personas mayores de 16 años que habitan en zonas urbano-marginadas en pobreza de más de 100 mil habitantes, con ingresos inferiores a 3.5 salarios mínimos mensuales de la zona de residencia. Instrumenta acciones de dignificación del barrio, educación y capacitación, creación de Centros de Desarrollo Comunitario y participación en proyectos de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se han creado programas de vivienda urbana y rural, el de Crédito a la palabra para apoyo a la producción y el del Seguro Popular de corte social, los cuales aún requieren de una evaluación más cuidadosa.

El anterior análisis de las políticas y los programas sociales, entre los cuales se destaca el Progres-a-Oportunidades, indica que han habido diferentes esfuerzos para enfrentar la desigualdad y la pobreza. Algunos han logrado resultados aceptables, otros han profundizado las disparidades o han creado nuevas modalidades pero, en general, no han logrado superar estos grandes problemas nacionales. Una de las causas explicativas tiene que ver con los recursos canalizados a estos fenómenos sociales, en particular, el comportamiento del gasto público y social.

## **VII. EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL**

El cambio en el modelo de desarrollo de uno desarrollista a otro neoliberal provocó fuertes tensiones distributivas en América Latina, en particular, por los efectos en desigualdad y pobreza de las medidas de estabilización macroeconómica, ajuste estructural y apertura comercial aplicadas desde los años ochenta. La crisis general que afectó a la región en esa década se tradujo en fuertes presiones sobre los recursos públicos lo que a su vez generó desequilibrios fiscales. Surgió entonces una contradicción central entre los objetivos de las políticas macroeconómicas que priorizaban la reducción del déficit fiscal para bajar la inflación, frente a los objetivos de la política social que requería recursos públicos para detener el deterioro de las condiciones de vida de la población. La mayoría de los gobiernos favorecieron las políticas de ajuste macroeconómico, lo que produjo efectos negativos directos de corto plazo en el bienestar social, así como efectos indirectos y de largo plazo en las condiciones generales que inciden en la productividad y el crecimiento económico. En los noventa, se recuperó el papel del Estado junto con el gasto público, lo que permitió aplicar una política social más activa, aunque acotada en sus alcances hacia los grupos sociales más pobres.

En este proceso el gasto social ha sido un componente central mediante el cual el Estado incide en la distribución del ingreso, ya que se dirige principalmente a la salud y la educación que ofrecen altos retornos como capital humano, aunque en general, los recursos destinados a la distribución de activos (tierras, vivienda, crédito, etc) han sido más modestos. Al respecto, es importante analizar el comportamiento del gasto público en general y, especialmente del gasto público social en México.

### **1. El gasto público y social en América Latina**

En América Latina, en los años ochenta, ante las crisis económica y fiscal se redujo el gasto público en vez de aumentar los ingresos vía la recaudación. Primero se redujeron los gastos de capital y después se recortaron los gastos corrientes, sin embargo, debido a que una alta proporción del presupuesto presenta rigidez intertemporal, sobre todo en su componente no social, se escogió el gasto social como la variable de ajuste. La reducción de los déficit fiscales se asoció con la idea del Estado mínimo que correspondía a una visión que consideraba deseable reducir su papel, su grado de intervención y el tamaño de su aparato institucional a su mínima expresión para favorecer las fuerzas del mercado. Es decir, no significaba su desaparición, ausencia o derogación, aunque su tamaño tampoco era el centro del problema si cumplía con su función de ser el garante del desarrollo sustentable, de la equidad distributiva y de la gobernabilidad democrática.

En la década de los noventa, se suavizó dicha contradicción ya que los gobiernos de la región en general aumentaron el gasto público y, en particular, fortalecieron el gasto social como el principal instrumento para alcanzar los objetivos de la política social consistentes en promover una distribución más igualitaria de los ingresos y ampliar la cobertura de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres. Este último objetivo justificó la focalización del gasto hacia la población en condiciones de pobreza extrema con énfasis en la mejoría de sus condiciones de educación, salud, alimentación y vivienda. No obstante, los compromisos en el presupuesto de egresos y la debilidad en la captación de nuevos ingresos públicos constituyen severas limitantes

para aumentar el financiamiento dirigido a atender las necesidades sociales (Ganuza, León y Sauma, 1999).

El general, tanto el gasto público total como el gasto social han tenido un comportamiento procíclico frente al PIB por habitante, es decir, que no fueron manejados para compensar las fluctuaciones cíclicas en la economía, especialmente en fases de hiperinflación y recesión cuando aumentan los rezagos sociales. El gasto social también ha sido procíclico respecto al gasto total, es decir, el gasto social no desempeñó un rol contracíclico durante las fases de reducción del gasto total y del PIB, Asimismo, se observa una mayor volatilidad en las series de gasto social por habitante que en las de ingreso por habitante (Mostajo, 2000).

El gasto social durante los ochenta tuvo dos tipos de comportamiento, primero, su monto se redujo en relación con el PIB, y segundo, disminuyó en relación con la caída del PIB por habitante, por lo que el gasto social real por habitante se redujo en 24%. En los noventa, éste último se recuperó aunque de manera irregular en el tiempo, desigual entre países y con preferencia hacia el gasto destinado a seguridad social (pensiones) que es menos progresivo; por ejemplo, el gasto en educación en 1995 apenas había retornado al nivel que tenía en 1980. En este contexto, se impulsaron las reformas de segunda generación en materia social, ya que se focalizó el gasto social bajo los objetivos de eficiencia, eficacia y racionalidad microeconómica en la provisión de los servicios sociales (Ocampo, 1998).

Los indicadores del gasto público social muestran cierta correlación con las políticas de gasto público total, pero sin llegar a registrar variaciones significativas en respuesta a esos cambios. En educación, los países con mayor nivel de gasto por habitante y por alumno, no son necesariamente los que otorgan una mayor prioridad macroeconómica o sectorial a la educación. Respecto al sector salud, la recuperación del gasto ha permitido superar el nivel que registraba antes de la crisis de los años ochenta. Cabe destacar que esto responde básicamente al mayor gasto realizado por los países clasificados en el rango de gasto medio y bajo para el sector.

Según el nivel de gasto como porcentaje del PIB, existen tres grupos de países en América Latina. El segundo grupo está constituido por Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, países con un nivel medio de gasto, que asignaron entre 6% y 11% del PIB a los sectores sociales y registraron un gasto por habitante de 60 a 170 dólares (de 1987).

La evolución general del gasto público social indica una tendencia decreciente en la década de los ochenta y una marcada recuperación a partir de 1990, de modo que éste llega incluso a superar el nivel alcanzado a comienzos de los años ochenta. Los gobiernos otorgaron más importancia a la asignación de recursos fiscales a la aplicación de las políticas sociales, luego de una década de deterioro del gasto social. No obstante, los países ubicados en rango medio y rango bajo en cuanto al gasto social, a pesar del ligero crecimiento de éste en los últimos años no ha conseguido, en su mayoría, recuperar el nivel registrado a comienzos de los años ochenta.

La participación del gasto público social en el gasto total (prioridad fiscal) se redujo levemente durante la fase de crisis. Durante la primera mitad de década de los noventa los países ubicados en el grupo de "rango medio" dieron mayor prioridad fiscal al gasto social. En la mayoría de los países, se observa una correlación positiva entre la variación del gasto público total y el gasto público social como porcentaje del PIB, es decir, un comportamiento procíclico.

Por otra parte, en los noventa se observó que ante una reducción del gasto público total, el gasto social en la mayoría de los países de la región aumentó, o bien cuando disminuyó lo hizo relativamente menos que aquél lo que favoreció relativamente más a los sectores sociales. Sin embargo, en el caso específico del período de crisis se observa una clara tendencia a desproteger el gasto social ante la expansión del gasto público total.

En general, el gasto social ha sido insuficiente en su magnitud y errático en el tiempo por lo que es limitado su impacto sobre el bienestar y la equidad. Esto se manifiesta en su manejo procíclico en períodos de crisis, la ineficiencia en su asignación y uso, y la mala calidad en cuanto a los beneficios que provee. En este sentido, el gasto social ha contribuido a modular negativamente la pobreza y la desigualdad, y a limitar el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico.

Respecto a la composición del gasto público social, en la mayoría de los países se observa una tendencia a la reducción de la participación del sector educación y al incremento de la seguridad social, no obstante en los países con menor disponibilidad de recursos suelen dar prioridad al sector de educación y menos al sector salud (Cominetti y Ruiz, 1998).

Asimismo, el gasto social se ha concentrado en tres aspectos: a) el mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencialista cuya desaparición puede representar altos costos políticos, b) la privatización selectiva en servicios no esenciales y, c) la focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos.

La fuerte contracción económica de la región en los ochenta unida a la menor prioridad fiscal otorgada al gasto social (importancia del gasto social dentro del gasto público), explican el significativo deterioro del gasto social real per cápita. Luego, la recuperación de tasas más altas de crecimiento económico y el mayor peso del gasto social medido en términos del PIB han contribuido a elevarlo. De hecho, en la mayoría de países la mayor prioridad macroeconómica (gasto social medido en términos del PIB) del financiamiento de bienes y servicios sociales ha estado unida a mayores niveles de gasto social per cápita.

En este contexto, la propuesta más viable consiste en concentrar esfuerzos para mejorar la gestión del gasto público, tanto en términos de su productividad (hacer rendir más a cada unidad de gasto), como de su eficiencia (en la asignación y uso de recursos) sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de los mismos en términos de su impacto sobre la equidad. La recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales, sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos y necesidad por ajuste y estabilización (Mostajo, 2000).

## **2. El gasto público en México**

En México, sobre todo desde los años iniciales de la década de los ochenta se establecieron los objetivos oficiales de fortalecimiento fiscal del Estado para superar la crisis de las finanzas públicas y contar con más recursos para el gasto público debido a su importancia estratégica,

tanto para lograr la estabilidad macroeconómica, como para mejorar los niveles de bienestar de vida de la población.

La situación financiera del gobierno federal mexicano, de acuerdo con la proporción del balance total, el ingreso y el gasto público<sup>59</sup> respecto al PIB, presenta dos grandes periodos, uno deficitario entre 1980 y 1994, y otro más equilibrado entre 1995 y 2005. La participación del gobierno en la economía se expresa en que, entre 1980 y 2005 (a precios constantes de 1993), el Gasto neto total<sup>60</sup> del gobierno federal representó en promedio 28.5% del PIB (con periodos de caída mayor como entre 1983-1985, 1988-1993 y 1995) y de los cuales el gasto primario<sup>61</sup> representó 21.9% y el costo financiero<sup>62</sup> 6.5 por ciento. El comportamiento por etapa indica que entre 1980 y 1994, las cifras promedio fueron de 34.0, 24.2 y 9.8%, respectivamente; mientras que en el periodo de 1995 a 2005 fueron de 23.1, 19.8 y 3.3%, respectivamente.

En general, el gasto público del país es muy bajo en relación con el producto principalmente por su débil recaudación, pero también es volátil ante los choques externos derivados de las variaciones internacionales en los precios del petróleo, lo que se enfrenta con ajustes, en muchas ocasiones sujetos a discrecionalidad y a la correlación de fuerzas políticas, en donde los pobres normalmente no tienen presencia para defender la parte de los recursos públicos que se les debería asignar.

Estas cifras confirman la reducción de la participación gubernamental en la economía entre ambos periodos al caer el Gasto neto total en 10.9% del PIB y el gasto primario en 4.4%. Cabe señalar que el costo financiero del gasto público respecto al PIB también se redujo en 6.5% entre ambas etapas lo que permitió un mayor margen de acción, aunque este costo se refiere a las erogaciones contempladas en el año fiscal y no la deuda renegociada y diferida a plazos mayores. Asimismo, el gasto social aumentó ligeramente de 8.4 a 9.5% respecto al PIB, un aumento neto de 1.1% entre las dos fases, lo que confirma su ligera recuperación que también se produce respecto al gasto programable que pasó de 40.6 a 58.1% en los dos periodos, aunque con algunos años de mayor caída (Cuadro 19).

---

<sup>59</sup> El gobierno de México define el gasto público como el conjunto de erogaciones que realizan el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones. La estructura del gasto público se establece mediante la política presupuestaria, entendida como el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales (SHCP, 2000).

<sup>60</sup> El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contiene el Gasto Neto Total (GNT), que describe el conjunto de las erogaciones del sector público federal durante el año fiscal (enero-diciembre), y que se divide en: gasto primario y costo financiero.

<sup>61</sup> El gasto primario se integra con tres elementos: a) el gasto programable, es decir, aquél que puede proyectarse con anterioridad y que está contenido en los distintos programas gubernamentales de la federación, aunque en su ejercicio también participan los gobiernos estatales y municipales en los rubros desconcentrados (educación, salud y seguridad pública); b) las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios; y, c) las Adefas o adeudos del ejercicio fiscal anterior.

<sup>62</sup> El costo financiero se refiere al costo a cubrir por deudas asumidas en el pasado por los gobiernos para cubrir el déficit fiscal, financiar proyectos o pagar compromisos contingentes, entre otros.

### Cuadro 19. México. PIB y Gasto público acumulados.

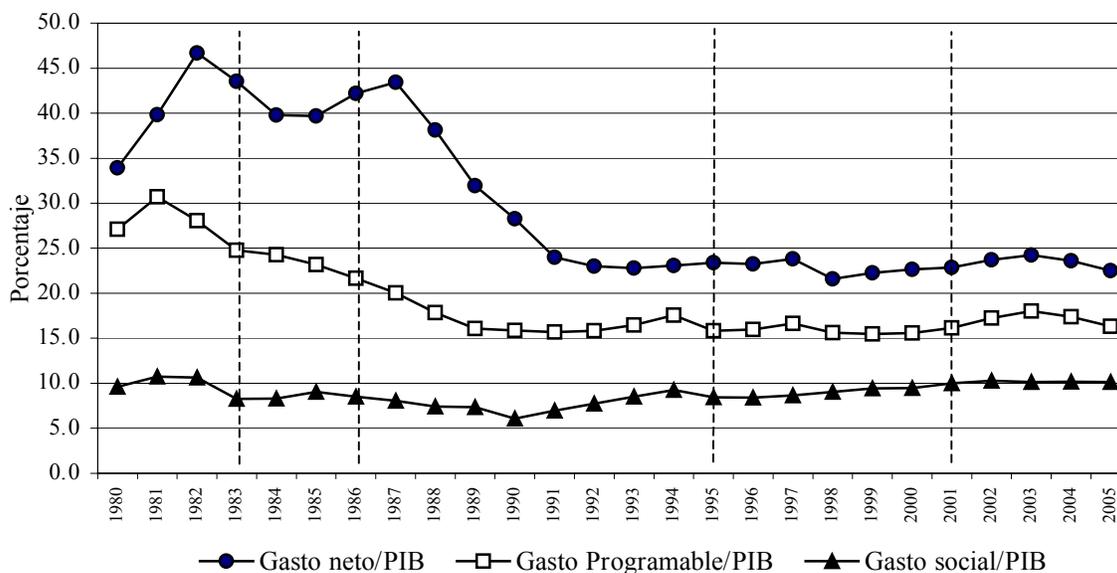
A precios constantes (1993=100)

Concepto	1980-1994		1995-2005		1980-2005	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
PIB	16,364,338	100.0	16,781,069	100.0	33,145,408	100.0
Gasto neto total	5,563,243	34.0	3,872,866	23.1	9,436,109	28.5
a) Gasto primario	3,954,825	24.2	3,315,795	19.8	7,270,620	21.9
b) Costo financiero	1,608,418	9.8	557,071	3.3	2,165,489	6.5
Gasto programable	3,383,628	20.7	2,754,943	16.4	6,138,571	18.5
Gasto social	1,373,432	8.4	1,599,684	9.5	2,973,116	9.0

Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

El comportamiento del gasto neto en relación con el producto presentó una clara tendencia a la baja por la adopción deliberada de las políticas de ajuste, lo que se agravó sobre todo en las fases de recesión económica, por lo que se redujeron constantemente los recursos disponibles para el desarrollo. Este patrón se presenta también en el gasto programable que cayó entre 1981 y 1990, mientras que después mantuvo cierto equilibrio aunque con irregularidad. Algo similar sucedió con el gasto social, aunque cayó en 1995 y 1996 y se recuperó después, sólo se encuentra en el nivel que tuvo en 1982 (Gráfica 26).

Gráfica 26. México: Relaciones entre Gasto y PIB y años de crisis, 1980-2005



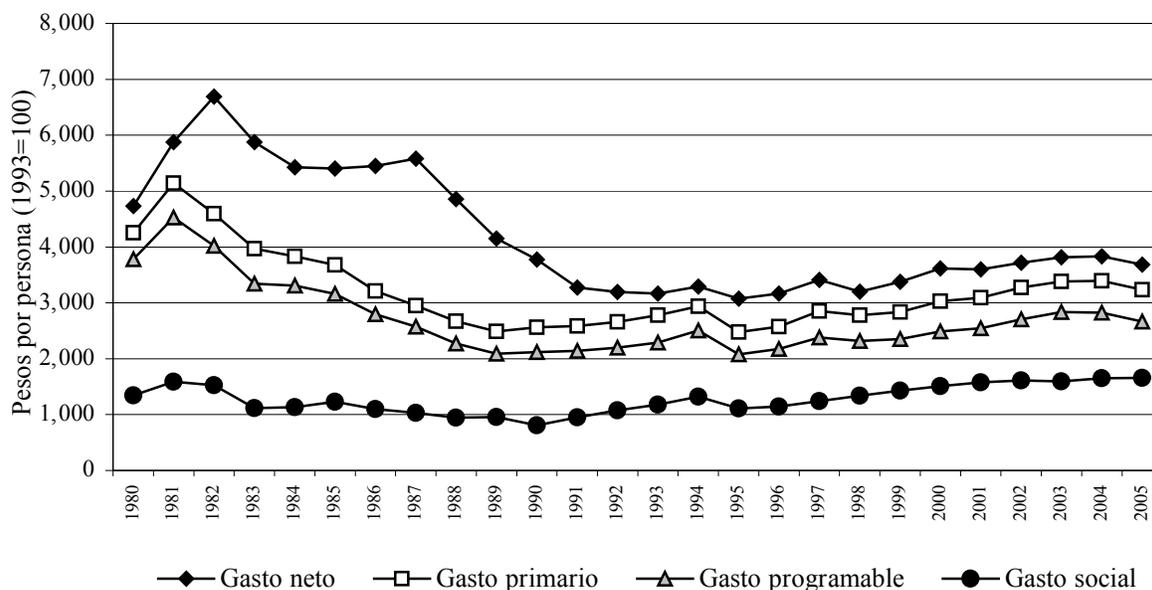
Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo Estadístico.

El coeficiente de correlación entre el gasto neto y el costo financiero del sector público fue de 0.64 entre esos 25 años, es decir, se produjo una correlación alta positiva entre ambas series. En cambio, entre el gasto social y el costo financiero el coeficiente resulta de  $-0.59$ , equivalente a un nivel medio negativo, comportamiento que se asocia con un patrón procíclico a lo largo del periodo.

Las tasas de crecimiento del PIB y el gasto social mantienen una correlación positiva que va de 0.99 con precios corrientes, de 0.93 a precios constantes y de 0.71 si se estima con base en las tasas de crecimiento anual. Estas cifras cuestionan las respuestas de los diferentes gobiernos ante las crisis económicas, ya que el gasto social debería aumentar en momentos de caída del producto de forma anticíclica y mantenerse cuando aumenta, sin embargo se ha aplicado el criterio de hacerlo depender del crecimiento. En este sentido, el gasto público destinado atender los rezagos sociales no ha cumplido sus objetivos compensatorios en el largo plazo. No obstante, es necesario acotar que entre 1980 y 1994, el coeficiente de correlación entre gasto social y PIB a precios constantes fue de  $-0.38$ , mientras que entre 1995 y 2005 fue de 0.99, lo cual significa que en la primera etapa el gasto social se comportó de manera más anticíclica y en la segunda ha sido más procíclico, aún con mayor grado de focalización.

Otra manera de analizar el gasto es en su relación con la población y las tendencias son semejantes que en el caso del monto total de gasto, ya que el promedio se cae entre 1981 y 1990, se recupera hacia 1994 y vuelve a caer en 1995. En el caso del gasto social sólo hasta el año 2001 superó al ejercido en 1983. Asimismo, aunque se observa un crecimiento ligero pero continuo del gasto social por habitante de 1995 a 2002, hay que mencionar que se produce bajo un nuevo enfoque de focalización, a diferencia de los previos que eran más universales (Gráfica 27).

**Gráfica 27. México: Gasto por habitante, 1980-2005**



Fuente: Cuadro 12 del Anexo estadístico.

En este periodo el GNT se compuso de 83.6% de gasto primario y 16.4% de costo financiero. Asimismo, el gasto programable representó 70.2% y las participaciones a entidades federativas y municipios 13.4% del GNT, o bien, 84.0% y 16%, respectivamente del gasto primario. Cabe señalar que el gasto programable que se puede dirigir en función de objetivos gubernamentales mantuvo una tendencia descendente entre 1980 y 1989, para recuperarse hacia 1994, volver a caer en 1995 y reiniciar el crecimiento hacia el 2001. Asimismo, es evidente que (a precios constantes) se abre la brecha entre la curva de crecimiento del PIB y el gasto programable a lo largo de las dos últimas décadas.

Por otra parte, en el año 1981, la participación relativa del gasto programable en el PIB fue la más alta ya que alcanzó 30.7%, y de manera asociada el gasto de capital también tuvo su punto más elevado al llegar a representar 11.5% del PIB. En la crisis que siguió hasta 1984 se redujo el primer dato hasta 24.3%, pero el segundo cayó a 5.5%, es decir, como sucede de manera recurrente, cuando disminuyen los recursos presupuestales el gasto de capital es que absorbe la mayor parte del ajuste, en parte porque el gasto corriente es menos elástico.

Después de una leve recuperación en el gasto programable hacia 1985, se mantuvo un descenso continuo en su proporción respecto al PIB nacional, sin embargo, mientras que la curva del gasto corriente es paralela a la de aquél, la del gasto de capital se redujo desde 1991 (con una ligera recuperación en 1995) hasta representar apenas 3.1% del PIB en 1998, lo que explica las graves carencias de insumos (como medicamentos y libros de texto), construcción de obras (como escuelas o clínicas) o reposición de capital (en infraestructura y equipamiento).

Si bien las necesidades presupuestales en salarios, prestaciones y servicios personales en general son elevadas y no es posible recortarlas demasiado porque se requieren para la operación de los servicios o por derechos laborales, el reto se encuentra en aumentar el gasto de inversión con una mejor gestión y eficacia en su ejercicio. La aceptación de este objetivo implica cambios por lo menos en dos frentes, primero en el aumento de los ingresos públicos, lo que conduce a la reforma fiscal y, segundo, cambios en la estructura y eficiencia del gasto incluyendo una reforma en las relaciones intergubernamentales para dar más atribuciones y recursos a los gobiernos locales, es decir, descentralizar el poder.

El PEF refleja las prioridades del gobierno principalmente en el gasto programable al considerar los recursos asignados para cubrir las funciones del Estado, incluyendo los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el Instituto Federal Electoral.

Ante la escasez de recursos públicos y las múltiples necesidades sociales, se toman decisiones que reflejan tanto el carácter del Estado como a la sociedad misma, en la medida en que se programan los gastos con base en prioridades que deben estar sujetas a evaluación para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. No obstante, existen algunas limitaciones para esto último, sobre todo porque la desagregación de la información del PEF aún es insuficiente e irregular, lo que impide el análisis detallado de los gastos gubernamentales en bienes y servicios.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Existen un total de 298 partidas de gasto que se ejerce en compras de bienes y servicios y pagos de obligaciones contractuales o legales, de las cuales sólo 112 aparecen en el PEF 2002. Esta información todavía es insuficiente para llevar a cabo un análisis presupuestario a nivel de partida porque faltan áreas clave como servicios generales,

En los últimos años la aprobación del PEF se ha producido con la aceptación de la disciplina fiscal por parte de la mayoría de los actores y partidos políticos, lo que aunado a la debilidad estructural del gobierno para recaudar impuestos, explica que los márgenes de maniobra para reasignar recursos sean muy estrechos. De acuerdo con la SHCP, la proporción de gasto no etiquetada y que podría reasignarse es cercana al 13% del gasto neto total, pero si se considera el gasto prioritario, el margen de maniobra es de alrededor del 8% (Casar et al, 2000).

### **3. El gasto social**

El gasto social es un componente del gasto público que se define como aquella parte destinada al financiamiento de servicios sociales básicos, según la clasificación propuesta por la ONU pero adaptada al caso mexicano, es decir los gastos en: Educación; Salud; Urbanización, vivienda y desarrollo regional; Seguridad social; Asistencia social; Infraestructura hidráulica; y, Laboral, actualmente ya clasificada como gasto en funciones económicas (Cuadro 20).

Los factores explicativos de la evolución del gasto social real per cápita y que permiten analizar cuál de ellos ha sido el determinante de su comportamiento son tres: a) el desempeño económico o nivel de desarrollo económico (PIB real per cápita), b) la participación del gobierno en la economía (magnitud del gasto público en términos del PIB), y c) la prioridad fiscal del gasto social (nivel del gasto social en términos del gasto público). Los dos primeros se analizaron antes y el tercero presenta las características siguientes.

Entre 1980 y 2005, el comportamiento relativo del gasto social en México se analiza mediante tres procesos. Primero, en función del gasto programable, respecto del cual presentó una tendencia creciente; segundo, en función del PIB en relación al cual se mantiene estable; y tercero, en la participación decreciente del gasto programable respecto al PIB, que es muy baja si se compara con otros países de desarrollo mayor o semejante de acuerdo con las enormes necesidades sociales. Estos procesos tienen un comportamiento diferente en las dos décadas. En los ochenta, se produjo una reducción general del gasto público para enfrentar el déficit fiscal, sobre todo el derivado de la enorme deuda externa, con poca atención a las demandas sociales lo que explica la década perdida; mientras que en los noventa hubo un aumento del gasto social en relación con el gasto programable y con el GNT, pero asociado a la redefinición del papel del Estado expresada, en particular en la disminución de la inversión pública en la economía lo que (con excepción de 1995) permitió aumentar los recursos destinados a las necesidades sociales y detener parte de su deterioro.

Esta tendencia general coincide con lo que sucedió en América Latina ya que, según el FMI, el gasto social de los gobiernos centrales de una muestra de 23 países pasó de representar 7.7% a 12.3% del PIB entre 1970 y 1999; asimismo, de acuerdo con un estudio de la CEPAL, el promedio del gasto social de los gobiernos centrales más el de los locales de 18 países, se elevó de 10.4% a 13.1% del PIB entre 1990 y 1999 (CEPAL, 2002).

---

materiales y suministros, o las obras públicas. Aunque es posible conocer el costo de un programa por el concepto de servicios personales (sueldos de los funcionarios participantes), la mayoría de ellos no se puede evaluar integralmente debido a que generalmente se desconocen los costos de los materiales y servicios de oficina, los productos y servicios que se van a proporcionar a la población, así como los indicadores de impacto esperados en sus condiciones de vida (Cfr. Guerrero y Madrid, 2001).

No obstante lo anterior, el incremento relativo del gasto social no ha significado mejoría sustancial de los grupos pobres en la región y en México, especialmente en materia de educación de calidad que genere mayores oportunidades en el mercado de trabajo y en el mayor acceso a unos servicios públicos de salud de calidad. En este sentido, el potencial del gasto social para elevar el capital humano ha sido limitado en la región, por lo que las posibilidades de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad también son restringidas. Los resultados del gasto social tienen que ver con el grado de eficiencia en su ejercicio y con la estructura en su destino, en particular respecto a la clasificación del gasto (inversión y corriente) que responde a la filosofía de las políticas sociales sectoriales, principalmente de educación y salud.

En todo el mundo el gasto público se orienta a menudo a favor de los ricos en esferas críticas tales como la salud y la educación. Además, las políticas fiscales y de gasto no son más progresivas en los países que más lo necesitarían –aquellos con las mayores desigualdades de ingresos. Según los resultados de un estudio que abarca a más de 50 países, los países con mayor desigualdad de ingresos tienen impuestos y gastos públicos más bajos que en los países en que los ingresos están mayormente repartidos (PNUD, 2002).

En este sentido, la CEPAL mantiene tres objetivos generales en relación con el gasto social tomando en cuenta sus efectos distributivos: “i) acrecentar los esfuerzos por elevar el gasto social y consolidar su recuperación considerando su bajo nivel en la mayoría de los países de la región, a lo que se suman las pronunciadas menguas que experimentó durante la década de 1980; ii) estabilizar su financiamiento a fin de evitar los severos efectos adversos derivados de la disminución de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico; iii) mejorar la focalización y el efecto positivo del gasto público destinado a los sectores sociales, particularmente de aquel orientado a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, reasignándolo a los componentes de gasto social de mayor impacto progresivo en la distribución del ingreso” (CEPAL, 2002:115).

El gasto social, en general, ha sido insuficiente e irregular, no ha tenido un comportamiento contracíclico, y su asignación y manejo han sido ineficientes en cuanto a los beneficios esperados, por lo que constituye una de las principales causas de la pobreza y la desigualdad, las cuales también repercuten en bajas tasas de crecimiento económico.

En México como casi en todos los países latinoamericanos, los costos de las crisis económicas fueron enfrentados con severas reducciones en el presupuesto social, y sólo a partir de 1997 se hizo un esfuerzo para protegerlo modificando el modelo de atención. En general, el gasto social se expande cuando existen más recursos públicos para su financiamiento y se contrae cuando empeora la situación presupuestal del gobierno, principal aunque no exclusivamente, como consecuencia de las variaciones en el ciclo macroeconómico. Este comportamiento irregular provoca efectos negativos en la operación de los programas sociales que están expuestos a una presión constante de la población beneficiaria efectiva o potencial.

En algunos periodos, el aumento del gasto social combinado con el mayor crecimiento económico, como sucedió entre 1996 y 2000, contribuyó a evitar el aumentar más la pobreza pero, aunque fue relativamente más protegido, no fue suficiente para revertir los niveles existentes en la etapa pre-reforma. Por ello, un objetivo prioritario de la política social consiste en que el gasto destinado a los sectores más pobres alcance un comportamiento contracíclico, es

decir, que en las etapas de crisis, recesiones o de volatilidad económicas opere como mecanismo de compensación ante el aumento de la vulnerabilidad social. Este planteamiento conduce a la idea de respaldar los derechos sociales con un presupuesto social mínimo que no sea inferior en términos reales (actualizando la inflación) al del ejercicio fiscal previo, independientemente del crecimiento económico, y que en años de expansión reciba incrementos proporcionales.

Un avance en este sentido ya se encuentra en la nueva *Ley General de Desarrollo Social* que establece en su *Capítulo III, Del Financiamiento y el Gasto*, los siguiente:

*“Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación.”*

*“Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.*

A su vez, sobre la distribución del gasto se contempla lo siguiente:

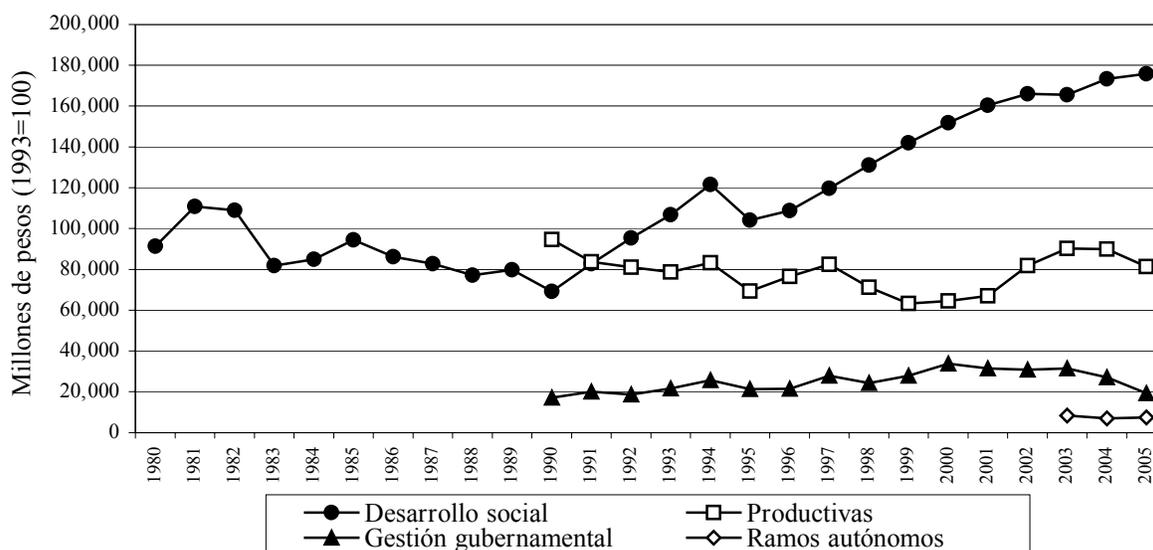
*Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:*

- I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;*
- II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;*
- III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y*
- IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación” (LGDS, 2005).*

Estos son avances en la materia porque que constituyen “candados” para garantizar el gasto social, pero aún no son suficientemente precisos ya que no definen si se refieren al gasto total en funciones de desarrollo social, si aplican a cada una de las grandes áreas o funciones (educación, salud, seguridad social; etc.) aunque se establecen prioridades que son muy amplias; y no se aclara normatividad específica para el gasto descentralizado. Asimismo, también se prevee que en caso de recortes al gasto, como sería posible en condiciones de crisis económica, éstos sean discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados y, en su caso, aprueben las propuestas de la SHCP para reducir el gasto social. Por ello, aún es posible aun cierto grado de discrecionalidad o ajustes que pueden significar el incumplimiento de la esencia de la Ley, tal como ya se observó en 2005, al no cumplirse con el gasto por habitante en funciones de desarrollo social que se redujo en 0.6 pro ciento.

El análisis del gasto público a través de la clasificación funcional en los años noventa indica que los recursos destinados a actividades de desarrollo social crecieron constantemente junto con las de gestión gubernamental que también crecieron aunque representaron mucho menos en términos absolutos, mientras que los fondos asignados a actividades productivas decayeron rápidamente. Estas tendencias en el gasto también justifican las críticas respecto al carácter asistencialista de la política social y su alejamiento de estrategias que fortalezcan una solución estructural, con impulso económico-productivo, a los rezagos sociales (Gráfica 28).

**Gráfica 28. México: Gasto programable por función, 1980-2005**

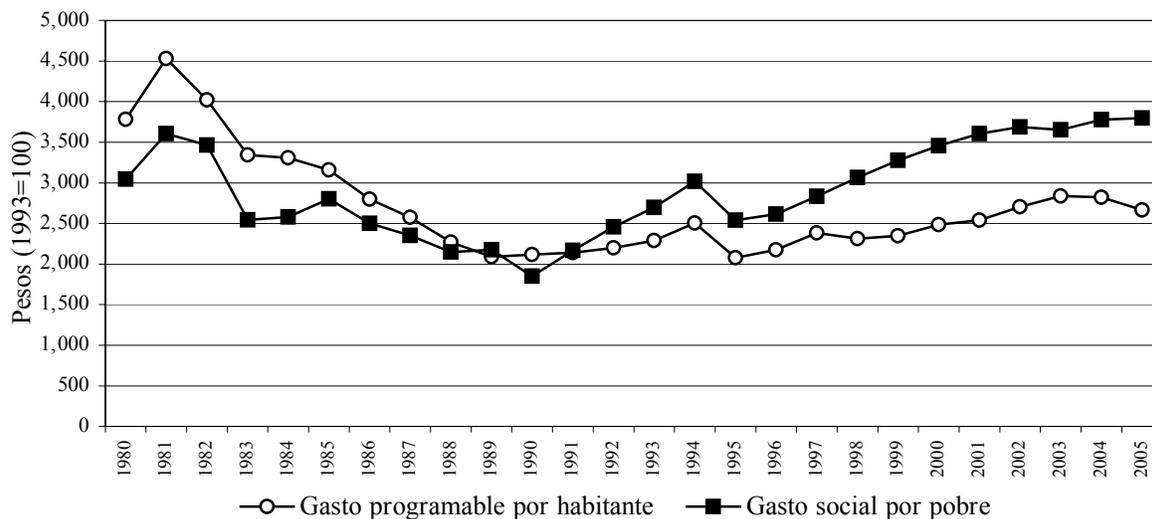


Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo estadístico.

En el marco internacional, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social convocada por la ONU en Copenhague, en 1995, se discutió la relación entre crecimiento económico, pobreza y desarrollo social. Se estableció una resolución denominada Iniciativa 20/20, donde se reconoció que la cobertura universal en servicios sociales básicos es uno de los instrumentos más efectivos para reducir la pobreza. Consecuentemente, los gobiernos se comprometieron a dar prioridad al gasto social. Se estimó que por lo menos el 20% del gasto público total de cada país se debería asignar a este fin y como responsabilidad compartida los países desarrollados aportarían una proporción similar de la asistencia oficial para el desarrollo a dichos servicios (Ganuzza, León y Sauma, 1999).

En México, si se relaciona el gasto social respecto al GNT la proporción entre 1990 y 2005 es de 40.6%, y si se compara con el gasto programable es de 57.5%, con lo cual México está cumpliendo con la resolución. No obstante, esta situación resulta engañosa debido a lo que se señaló respecto a un bajo crecimiento económico que incide en menores ingresos y gasto público real, así como porque el gasto programable respecto al PIB también disminuyó. Asimismo, aunque hubo un aumento en el gasto social por habitante a partir de 1992 (con la caída de 1996), éste resulta insuficiente para remontar los altos niveles de pobreza originados en la década perdida y el grave retroceso de 1995 (Gráfica 29).

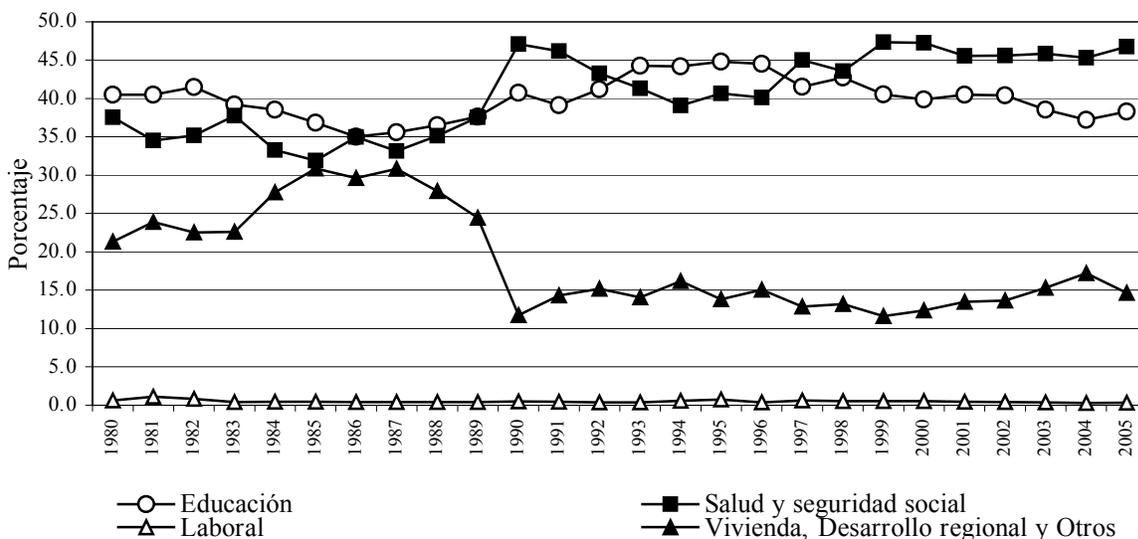
**Gráfica 29. México: Relación de gasto público por persona, 1980-2005**



Fuente: Cuadros 1 y 9 del Anexo estadístico.

La composición del gasto social por función revela el mayor peso de los sectores de salud y seguridad social y educación, con menor importancia absoluta de vivienda, abasto y asistencia social cuyos recursos se redujeron constantemente y se transfirieron a aquél. También se observan dos etapas: de descenso en los ochenta y de ascenso en los noventa (Gráfica 30).

**Gráfica 30. México: Gasto social por ramo, 1980-2005**



Fuente: Cuadro 9 del Anexo estadístico.

En general, el gasto social se ha concentrado en cuatro aspectos: a) el mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencial cuya desaparición puede representar altos costos políticos, b) la privatización selectiva en servicios no esenciales, c) la focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos, y d) el aumento constante de recursos destinados a la seguridad social.

En el rubro de educación destacan, por un lado, los rezagos en recursos materiales indispensables para la operación de la infraestructura escolar y el gran peso del gasto corriente con personal con bajo nivel de desempeño y, por otro, la insuficiente inversión en ciencia y tecnología, todo lo cual se manifiesta en un bajo grado de aprovechamiento y deserción escolar e ineficiencia terminal, entre otros aspectos. Cabe mencionar que el bajo nivel del sistema educativo además de expresar una forma de pobreza (bajo capital humano), influye de manera negativa en la competitividad nacional en conjunto, por lo que constituye una prioridad no sólo desde el ámbito de la justicia distributiva y para la política social, sino para la viabilidad económica del país.

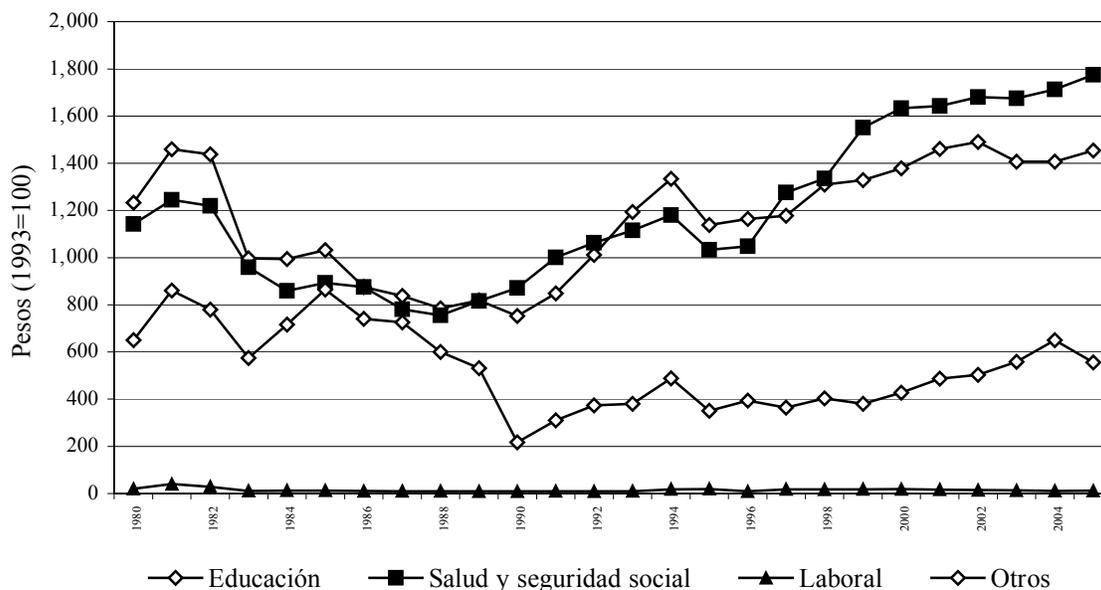
En el ámbito de la salud el gasto se concentró en los servicios curativos de primer nivel y en los hospitalarios, y se han presentado carencias en la vertiente preventiva del modelo de atención, así como en los recursos e insumos para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios públicos. En fases de crisis económica se contrae el empleo formal, lo que afecta financieramente a las instituciones de seguridad social al reducirse las cotizaciones de los trabajadores y aumenta la presión sobre los servicios públicos de salud. Paralelamente, en fases de contracción económica también ha disminuido el gasto social lo que significa el aumento en el deterioro en las condiciones de vida de la población, de los pobres históricos y de los nuevos pobres.

El análisis del gasto social en relación con el número de pobres indica una tendencia general a su disminución con puntos de inflexión en 1983, 1988 y 1996 en que la reducción fue mayor, lo que confirma su carácter procíclico, aunque existe un comportamiento diferenciado ya que el gasto en educación fue menor en términos reales, mientras que el de salud y seguridad social aumentó ligeramente desde 1996, sobre todo por el efecto del Progreso a partir de 1997 (Gráfica 31).

Al respecto, es importante mencionar que en México existe una amplia experiencia en programas sociales dirigidos a combatir la pobreza destacando los ya mencionados: PIDER, Coplamar, SAM, Pronasol y Progreso-Oportunidades. Todos ellos bajo la lógica de subordinación de la política social respecto a la política económica y diseñados, en mayor o menor medida, como mecanismos de compensación de los costos sociales generados por los modelos económicos lo que se puede analizar mediante el comportamiento del gasto social asignado.

Este comportamiento del gasto para los pobres revela una recuperación parcial del gasto federal desde 1996, aunque se mantuvo lejos de resarcir los graves efectos generados por la crisis de 1995 y muy por debajo de las necesidades sociales acumuladas previamente. Sin negar, los esfuerzos realizados, el aumento absoluto en el número de pobres en esos años confirma, tanto la insuficiencia de los recursos, como las fallas en el diseño de los programas dirigidos a superar la pobreza, y hacen manifiesta su ineficacia y discontinuidad ante un fenómeno estructural.

**Gráfica 31. México: Gasto social por pobre, 1980-2005**



Fuente: Cuadro 9 del Anexo estadístico.

#### 4. El gasto público y el bienestar social

En el contexto de las estrategias para la reducción de la pobreza la preocupación específica es el bienestar de los pobres. Con este propósito se señala que es preciso trazar metas claras, fijar objetivos, supervisar los resultados contra esos objetivos y establecer incentivos y sanciones adecuados para que las metas de las instituciones y de los individuos concuerden con los determinados por la política pública correspondiente. Si bien la formulación de sistemas de gestión de los resultados es una tarea a largo plazo, la formulación de la estrategia para la reducción de la pobreza ayudará a mantener el acento en metas claramente definidas. El paso siguiente es diseñar una jerarquía de mediciones de los resultados que puedan asignar la responsabilidad a las instituciones y que se vinculen al gasto público asumiendo que éste tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Banco Mundial, 1999).

Los estudios de esa naturaleza son útiles para conocer la orientación de las políticas públicas y ofrecer una valoración sobre los resultados del ejercicio presupuestal respecto a los objetivos definidos y, con ello, ofrecer a los responsables de la administración pública elementos para ponderar sus acciones y mejorar la calidad de sus intervenciones. Lo anterior justifica profundizar en el conocimiento de esa realidad para detectar efectos positivos o negativos y, en su caso, formular propuestas para mejorar la instrumentación de las políticas sociales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población, en particular, mediante estrategias que reduzcan las diferentes expresiones de desigualdad y que operen en favor de la equidad social.

En el caso específico de la atención a la pobreza y la marginación se requiere de formas de intervención estatal que impliquen una concepción de país con un modelo de desarrollo que considere políticas de fomento para el crecimiento económico, generación de empleo y

distribución equitativa del ingreso, combinadas con políticas públicas compensatorias de redistribución directa o indirecta de la riqueza, por ejemplo a través de gasto social dirigido a la disminución de rezagos socioeconómicos. No obstante, existen diferentes estrategias de superación de la pobreza.

Los programas focalizados como los aplicados recientemente en México (Progresá, Fidelist, Liconsa, Oportunidades, etc.) atienden las expresiones más extremas de la pobreza o a grupos en indigencia, sin embargo, no pretenden ni logran hacer pasar a grupos de estratos inferiores a estratos superiores de bienestar. Producen efectos positivos y negativos, algunos previstos y otros no deseados. En general, su enfoque privilegia estrategias individualistas en la dirección de la formación del capital humano y ponen menos atención en la perspectiva del capital social, debido a que continúan funcionando de manera separada la política social y la política económica.

## **5. La evaluación de la gestión gubernamental**

La evaluación gubernamental es indispensable porque facilita la retroalimentación entre el gobierno y los beneficiarios lo que enriquece la participación y la organización ciudadana, el debate social y político, y contribuye a democratizar y racionalizar la toma de decisiones.

En México, la intervención gubernamental se ha realizado, en general, sin aplicar formas de evaluación sistemática. La tendencia dominante ha consistido en el uso de indicadores que reflejan procesos de ejecución presupuestaria, cobertura o costos en la prestación de servicios, es decir, se orientan a la evaluación de estructura y proceso. Asimismo, aún es débil la evaluación de impacto de las políticas y programas en función de los objetivos sociales que los justifican. Esta será posible al contar, como se estipula en la Ley de Desarrollo Social, con un marco institucional neutral adecuado, con un equipo técnico de calidad y una clara comprensión de sus alcances y limitaciones en materia de rendición de cuentas.

Asimismo, hay que mencionar algunos avances en estos ámbitos, por ejemplo, en la definición de Reglas de operación oficiales de programas sociales, en la obligatoriedad de informar avances y resultados mediante evaluaciones internas y externas en función de dichas reglas o en el impulso de la relación entre instituciones públicas de investigación y gubernamentales para realizar estudios de medición, entre los cuales destacan los diseñados y ejecutados por la Sedesol. Aunque se puede señalar que estos logros están insertos en un proceso de maduración que aún requiere mejoría, por ejemplo, en el diseño de los sistemas de seguimiento y monitoreo con indicadores más orientados a la medición de resultados.

Ante la escasez de recursos presupuestales, se fortalece la filosofía de "hacer más con menos", sin embargo existe un mínimo irreductible de necesidades básicas insatisfechas de la población más un monto adicional que requieren de gasto público social. En este sentido, la evaluación permite cuantificar los cambios logrados mediante las diferentes formas de intervención gubernamental y racionalizar el destino de los recursos.

Finalmente, el gasto público es la fuente de financiamiento de las políticas sociales diseñadas en función de criterios de equidad, por ello es importante cuantificar su contribución neta para el logro de esos objetivos mediante diferentes métodos de evaluación. Sin embargo, se debe señalar que la eficiencia del gasto público no necesariamente garantiza su impacto. El seguimiento físico-

financiero o el análisis de la incidencia distributiva tampoco son suficientes para estimar los resultados de las políticas y su impacto redistributivo. La evaluación contribuye a racionalizar el proceso de toma de decisiones, a avanzar hacia la equidad y fortalecer la institucionalidad democrática, en particular con la participación e involucramiento de los ciudadanos en el análisis de los resultados y el rediseño de las políticas (Cohen, 2001).

El gasto público tendrá un mayor efecto en la mejoría del desarrollo humano cuando se cuente con un mayor diálogo entre los actores sociales y con un mayor participación de la sociedad en el proceso de planeación. En este sentido, no se trata solamente de un problema técnico, sino de la conformación de un nuevo contrato social que permita corregir las injusticias y las desigualdades en un contexto democrático.

## VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A lo largo del trabajo se analizaron varios temas asociados a los fenómenos de la desigualdad y la pobreza, bajo una hipótesis general que establece diferentes relaciones entre éstos y los modelos de desarrollo vigentes en cada etapa histórica. En el estudio se revisaron argumentos desde posiciones filosóficas, económicas, sociales y políticas; se analizó el comportamiento de estos fenómenos en México y América Latina en el marco de las interacciones básicas entre Estado, sociedad y mercado; y se sistematizaron las características de la política social y el gasto público orientadas a la superación de la pobreza, teniendo como referencia el programa Progresión-Oportunidades. Con estos elementos a continuación se exponen las conclusiones más importantes que permiten formular una propuesta de política social emergente.

### 1. El balance general

A la luz de los inaceptables resultados obtenidos por la aplicación de los modelos económicos y sus políticas sociales en materia de desigualdad y pobreza, es indispensable hacer un alto en el camino para revisar y replantear lo sucedido en México. Es posible reorientar los esfuerzos de la sociedad hacia un enfoque de desarrollo que coloque en el centro al ser humano y que tenga como objetivo la equidad y la superación de la pobreza. Esta nueva forma de pensar y actuar se inspira desde la Filosofía política, de manera creativa y sin esquemas dogmáticos, en corrientes cercanas al liberalismo igualitario, el socialismo y el comunitarismo, y propone modificar las relaciones de poder entre el Estado, la sociedad y el mercado, a partir de un nuevo contrato social con una política social emergente que guíe el proceso civilizatorio para el Siglo XXI.

La pobreza y la desigualdad son fenómenos graves en el mundo, en América Latina y en particular en México, por lo que es fundamental el análisis de la forma en que se abordan en diferentes teorías de la justicia distributiva; en las esferas del Estado, la sociedad y el mercado; así como a través de las políticas públicas, con énfasis en las políticas social y económica.

La desigualdad en la distribución de la riqueza es una expresión moral y éticamente injusta generada sobre todo en la esfera mercantil que requiere de correcciones, principalmente a través del Estado, cuya razón de ser radica en la búsqueda del bien común o del interés general. No obstante, existe una amplia discusión sobre las nociones de justicia, igualdad y libertad, así como de los principios o criterios que se deben aplicar en cada sociedad a través de las políticas públicas. Al respecto, hay una amplia gama de posiciones como el utilitarismo, el liberalismo igualitario, el liberalismo libertario, el marxismo y el comunitarismo, que mantienen fuertes diferencias conceptuales. A pesar de ello, la mayoría supone la igualdad de los individuos o de sus intereses en mayor o menor escala y aceptan el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual. Consienten en la necesidad de modificar las dotaciones iniciales de las personas para lograr una mejor posición al ingresar y participar en la sociedad, y también que el problema de la pobreza absoluta y la carencia total de ingresos se debe atender mediante la intervención de la esfera estatal, aunque no hay consenso acerca de porqué, en qué grado y cómo se deben corregir las desigualdades.

En la mayoría de los países capitalistas occidentales predomina entre las clases dominantes y los gobiernos una ideología distributiva sustentada en la meritocracia, entendida como la igualdad de oportunidades, es decir, que las recompensas se distribuyan en función del logro y el esfuerzo en

un espacio de libertad. Sin embargo, los ciudadanos en situaciones concretas se inclinan por principios igualitarios sobre la base de las necesidades sociales porque esperan mejorar su situación. En este contexto, el Estado debe cumplir con un papel redistributivo para corregir resultados injustos y mantener el equilibrio relativo entre libertad e igualdad, es decir, bajo un contrato social que permita reducir las desigualdades sociales (equidad) sin violar las reglas de una economía de mercado (igualdad). Históricamente, la balanza entre estos dos extremos se ha inclinado a favor del mercado, mientras que la igualdad es un anhelo permanente.

La búsqueda de la justicia y la equidad se enfrenta a la definición y los umbrales de las necesidades humanas: inferiores (fisiológicas, autonomía, pertenencia y estima); y superiores (autorrealización, cognitivas y estéticas); considerando normas mínimas (absolutas), relativas (a cada sociedad) o máximas (óptimo) respecto a las cuales es posible establecer metas y estimar los rezagos correspondientes en los indicadores de bienestar a que se aspira. Estos límites permiten distinguir a la población pobre y la no pobre, aunque los métodos de medición se han concentrado en las necesidades esenciales o satisfactores básicos que remiten a un nivel de sobrevivencia y constituyen la referencia de equidad de las intervenciones públicas y privadas.

Las necesidades humanas, a su vez, se convierten en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Éstos últimos surgen de una preocupación por el bienestar material que depende principalmente de la inserción de los individuos en el mercado y del papel redistribuidor del Estado; se conciben como expectativas o aspiraciones a prestaciones públicas concretas, particulares y selectivas; y requieren formas de organización, instrumentación y recursos para su cumplimiento. No obstante, su satisfacción está condicionada por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, por la estructura, capacidad y decisiones de la administración pública, y por la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de conflictos contractuales.

En la estructura social, el Estado es el responsable de garantizar los derechos humanos que son violados cuando no se cumple con la protección de los habitantes, por acción u omisión. El incumplimiento de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, al trabajo, etc. significa perder el derecho a la vida porque la consecuencia es hambre, desnutrición, morbilidad, mortalidad, pobreza, exclusión social y violencia, lo que es condenable desde el punto de vista ético, pero en términos económicos también representa un enorme costo y, más aún, en la lógica de la competitividad reduce las posibilidades de una inserción favorable de los países en los mercados internacionales. En relación con este punto, existe evidencia empírica de que los países que presentan un sesgo hacia el crecimiento económico eventualmente caen hacia el círculo vicioso: *bajo desarrollo humano-bajo crecimiento*; mientras que aquellos que tienen un sesgo hacia el desarrollo humano pueden alcanzar el círculo virtuoso: *alto crecimiento-alto desarrollo humano*. En consecuencia, las políticas públicas deben aprovechar el crecimiento para aumentar la satisfacción de las necesidades humanas, mediante la mayor inversión en las personas y en las regiones más rezagadas lo que significa equidad social y convergencia territorial.

Ante las crisis sistémicas que se producen en el marco de nuevas relaciones de producción también se requiere de la intervención estatal para garantizar el proceso de acumulación de capital y el sistema de mercado, ya que éste presenta diferentes fallas como: ausencia de mercados competitivos, necesidad de bienes públicos, falta de mercados o mercados incompletos, información imperfecta y asimétrica, externalidades, selección adversa, riesgo moral, fallas de

coordinación e inequidad. Las acciones de carácter compensatorio y redistributivo se aplican para superar o manejar reacciones de malestar de algunos grupos con poder económico, de la clase obrera organizada y de otros grupos de la sociedad civil con capacidad de organización. En este ámbito el Estado asume los costos de externalidades generadas en el sector privado, apoya a sectores económicos en riesgo, legisla sobre regulaciones promovidas por sindicatos y partidos para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores, y elabora programas considerando la presión de organizaciones civiles y no gubernamentales.

El Estado debe cumplir sus obligaciones a través de políticas públicas que incluyen a la política social como un conjunto de intervenciones estatales para atender problemas sociales derivados de la lógica del mercado. Una interpretación crítica la entiende como: a) el conjunto institucional de acciones cuya función es asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población no trabajadora en las sociedades capitalistas; b) una estrategia de integración política y de legitimación del Estado; c) un instrumento para lograr la integración social al trabajo que regula políticamente quienes pueden ser o no asalariados; d) una herramienta para separar los trabajadores de los pobres; y, e) como un mecanismo para reducir la desigualdad y la pobreza.

La política social también es una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, en la medida en que contribuye a naturalizar o institucionalizar las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra. La política social contribuye a los procesos de conformación de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios en éstas. En su acepción más abstracta e integral, la política social aparece como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas para la provisión del bienestar donde: a) el sector estatal suministra bienes, servicios y transferencias a través de los gobiernos; b) el sector mercantil del bienestar social participa mediante las acciones que realizan las empresas privadas en educación, salud, vivienda, etc.; c) el sector de la sociedad civil provee recursos de bienestar por parte de los familiares, amigos y vecinos, constituyendo "redes de ayuda" basadas en intercambio recíproco; y, d) el sector voluntario suministra recursos de bienestar mediante las organizaciones sociales no gubernamentales y civiles como tercer sector, las fundaciones religiosas o las organizaciones con fuerte contenido asistencial. Las políticas sociales surgen frente a los problemas, necesidades y rezagos de la población, que son de carácter estructural y coyuntural. Estos se han atendido básicamente a través de la provisión de bienes y servicios gubernamentales, y aunque hay apertura a la participación de las esferas social y mercantil-privada, no se elimina ni sustituye la responsabilidad estatal.

Asimismo, existen varios modelos de bienestar social que aluden a las condiciones de estructuras sociales y sus correspondientes Estados proveedores de beneficios que garantizan, en mayor o menor grado, el cumplimiento de los derechos humanos, típicamente: a) el de asistencia social, liberal o residual; b) el de seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional; c) el socialdemócrata o moderno; d) el rudimentario; y, e) el post-autoritario.

En América Latina, en general, la política social tiene diferentes concreciones según el paradigma de desarrollo en que se ubique, entre los cuales se pueden mencionar tres tipos ideales:

- a) El modelo desarrollista con una política social tradicional de universalismo segmentado, originado en la fase de sustitución de importaciones asociado de un Estado benefactor en su

versión periférica, rudimentaria e imperfecta respecto a los modelos de países desarrollados, que funciona principalmente con base en la posición de los individuos respecto al trabajo asalariado, con amplia participación de masas bajo esquemas corporativos, con un mercado controlado, donde las necesidades básicas (alimentación, salud y educación) son vistas como medios para la modernización e incluye una amplia gama de funciones de financiamiento, diseño, implementación, ejecución, supervisión y evaluación.

- b) El modelo neoliberal, que surge a partir de la crisis fiscal del Estado y la escasez de ingresos públicos para financiar el desarrollo desde los años ochenta, con un mayor peso de la esfera mercantil y el debilitamiento de la esfera estatal, donde se privilegia la eficiencia económica y los derechos sociales se entienden como una inversión en capital humano como insumo para el crecimiento económico. Esta política social se instrumentó a partir de la reducción del financiamiento público, ejerce actividades de promoción y se ejecuta de manera subsidiaria, impulsando acciones sociales filantrópicas, voluntarias, comerciales e informales. En este caso, desaparecieron gradualmente los subsidios universales y se instrumentaron programas focalizados para la superación de la pobreza extrema y la marginación, entendidos como la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales identificados claramente con el objeto de elevar la eficiencia del gasto o beneficio promedio por habitante, aunque se ha visto que los costos operativos de programas focalizados con beneficiarios pasivos, no siempre son sustancialmente mejores que los universales.
- c) El modelo de desarrollo humano, aún incipiente, que propone otorgar mayor importancia a la sociedad frente al Estado y el mercado mediante la construcción de ciudadanía y la aplicación prioritaria del criterio de equidad, donde las necesidades y derechos humanos son fines en sí mismos. La política social emergente en esta propuesta considera que la democracia y el Estado cumplen un rol fundamental para lograr arreglos político-institucionales que le den viabilidad. Propone el desarrollo integral de las personas a través de medidas dirigidas a reducir la desigualdad y donde los pobres requieren de condiciones preferenciales más igualitarias. Afirma la integración de las políticas económica y social, la promoción del empleo digno, la dotación universal de bienes y servicios básicos (aunque acepta formas instrumentales de focalización según el caso), la redistribución del ingreso y los activos, y la reestructuración del gasto público para fines sociales.

A lo largo de la vigencia de estos modelos se han establecido relaciones entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza que han evolucionado y cuya explicación se encuentra inmersa en una intensa polémica. La idea predominante hasta los años ochenta fue la “teoría del derrame” que argumentaba que la desigualdad en el ingreso se incrementaba al principio con el crecimiento económico, pero que después disminuía para lograr sociedades más desarrolladas y equitativas. Esta visión fue usada para justificar el crecimiento de la desigualdad en los países pobres o ampliar la brecha en el desarrollo internacional. Ante las evidencias, se formularon planteamientos alternativos para pasar del objetivo estratégico de “crecer primero y distribuir después” al de “crecer con equidad” sobre la base de las necesidades humanas con inclusión social. Así también el nuevo concepto de equidad es multidimensional, es decir, desde la dimensión económica se incluye el ingreso que es complementado en lo social con variables de necesidades básicas, pero se incorporan también otras dimensiones como la intergeneracional, la étnica, la de género, la de sustentabilidad y la territorial, las cuales expresan formas específicas de desigualdad.

América Latina presenta los niveles más altos de desigualdad entre las regiones del mundo y ésta crece o se mantiene independientemente del comportamiento económico, es decir, si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente para disminuir la inequidad y la pobreza. También es cierto que éstas limitan el crecimiento, lo que genera un círculo vicioso. En el debate de “crecimiento pro-pobre” cabe destacar la tesis a favor de la idea de que la reducción de la desigualdad sí juega un papel central para lograr el crecimiento y reducir la pobreza. Ahora bien, entre estas dimensiones existen relaciones causales que las retroalimentan y que obligan a enfrentarlas simultáneamente, por lo que hay que superar el dilema entre eficiencia y equidad.

En este marco, lo que se observa entre los agentes económicos, sociales y políticos con y en el poder en la región, es una aceptación de la equidad en el discurso, pero una resistencia efectiva a asumir los costos de la superación de la desigualdad y la pobreza como requisito para recuperar un crecimiento económico dinámico, sostenido y sustentable, donde todos ganen en el mediano y largo plazos. Por ello adquieren importancia tanto la esfera social como la estatal, ya que se trata de impulsar una estrategia de crecimiento con redistribución progresiva del ingreso, lo que conduce a la necesidad de articular la política económica y la política social. Sin embargo, subsisten una serie de limitantes o restricciones en las esferas estatal, social y mercantil que implican varios fenómenos entrelazados.

En México, se observan dos fases económicas claramente diferenciadas. La primera, de comercio protegido o sustitución de importaciones, correspondiente a cinco gobiernos sexenales entre 1953 y 1982, en que el PIB por habitante creció a una tasa de 3.6% anual. Esta etapa tuvo dos fases: el “Desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano” hasta 1970, con elevadas tasas de crecimiento económico y redistribución del ingreso, y el “Desarrollo compartido” (1970-1982) con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que fue amortiguado por la renta petrolera y la deuda externa, pero que fue el germen de las futuras crisis potenciadas con el aumento las tasas de interés aplicadas por organismos financieros internacionales.

En el segundo periodo de perspectiva neoliberal, México asumió los cambios en el contexto mundial como una exigencia de la reforma del Estado y enfatizó la necesidad del ajuste estructural y la apertura comercial, de lograr condiciones macroeconómicas estables y aumentar la eficiencia del sistema con una menor intervención estatal. Durante cuatro administraciones entre los años 1983-2006, el producto por persona apenas creció a un promedio de 0.9% anual, lo que significó la contracción de los indicadores macroeconómicos, con etapas cortas de crecimiento rápido combinadas con fases de crisis profunda, devaluación del peso y alta inflación, que provocaron el deterioro en las finanzas públicas, el empleo y el salario.

Las prioridades fueron la estabilización y el control de precios, mientras que el crecimiento y el gasto público fueron variables de ajuste; se privatizaron empresas estatales para reducir el déficit público y se revirtió el proteccionismo estatal. El modelo económico favoreció el mercado, bajo los objetivos de aumentar la productividad y la competitividad de empresas privadas orientadas a las exportaciones se redujo el impulso estatal directo y se eliminaron barreras comerciales. El resultado general desde la primera fase, fue la desaceleración del desarrollo económico, el creciente desempleo, la reducción de los salarios reales y la contracción del gasto de gobierno en las áreas consideradas no prioritarias, es decir, en los sectores sociales. El mercado generó nuevas imperfecciones y profundizó la desigualdad socioeconómica entre grupos sociales, regiones y géneros, es decir, hubo un efecto regresivo en la distribución del ingreso.

Entre los efectos sociales derivados de estos cambios se pueden mencionar los siguientes: a) disminución del ingreso real, el empleo y la seguridad laboral con aumento absoluto de nuevos pobres y pobres extremos; b) pérdida de movilidad ascendente que ha afectado sobre todo a la clase media, con lo cual disminuye la estabilidad sistémica; c) aumento en la insatisfacción de los beneficiarios tradicionales respecto al papel del Estado al ver reducir sus niveles de bienestar y surgimiento de conflictos frente a los nuevos beneficiarios; d) reducción de la calidad de vida en las condiciones materiales necesarias para garantizar la sobrevivencia física y superar la pobreza, en las relaciones interpersonales e identidades sociales, y en la integración a la sociedad y a vivir en armonía con la naturaleza; e) aumento del escepticismo en la eficacia y eficiencia de la administración pública para resolver problemas sociales; f) mayor atomización y desconcentración del poder (presión de gobiernos estatales y municipales en el marco del nuevo federalismo) en contradicción con el diseño e instrumentación de programas centralizados con control presupuestal federal; g) debilitamiento de la cohesión y la cooperación social por errores de inclusión y exclusión de beneficiarios en programas focalizados; h) aumento de las expresiones de descontento social sin cauce institucional; i) aumento de la anomia en varios campos de convivencia (violencia, inseguridad, criminalidad, etc.); y, j) riesgos crecientes de gobernabilidad derivada del deterioro general del nivel de vida y una menor confianza de los ciudadanos en la democracia, los gobernantes y los partidos políticos.

El desempleo aumenta velozmente en fases de recesión y su recuperación es débil en fases de mayor crecimiento económico, lo que produce un mercado laboral deprimido e insuficiente para absorber la mano de obra que se incorpora cada año. El resultado se vincula directamente con el aumento de la desintegración social y el agravamiento de la pobreza, por ello se contempla superar la estrategia de la política social vinculada con el empleo formal, contractual y sindical, para pasar a la de los derechos sociales universales de los ciudadanos.

A diferencia de las condiciones de países con regímenes de bienestar desarrollado, en México no existe un mercado de trabajo con pleno empleo sino que el modelo económico genera la exclusión de una gran masa de personas en edad activa, que crece rápidamente, que está sujeta al desempleo, el subempleo, la informalidad, la precarización y la incertidumbre. Asimismo, la flexibilización laboral asociada a la apertura de los mercados y las reformas ha deteriorado también las condiciones de protección social entre los asalariados formales. Las brechas en el ingreso entre trabajadores calificados y no calificados se han ampliado con los avances tecnológicos en los procesos de producción en la era de la información. En estos espacios de la nueva economía se requiere de personal calificado y educado, mientras que la flexibilización margina a un amplio ejército de trabajadores de mediana y baja calificación. Por ello la educación, capacitación, investigación y desarrollo son factores crecientes de competitividad de los países, más que las sustentadas en bajos salarios o desregulación ambiental.

El empleo y la mejoría del ingreso constituyen la alternativa para superar la pobreza de manera estructural, sin embargo están subordinados a un modelo que depende de varios factores. Por ejemplo, el éxito o fracaso de las empresas privadas (como las maquiladoras) en el territorio nacional está condicionado por factores de competitividad y rentabilidad, que inciden en ciclos que favorecen su emigración hacia Centroamérica o Asia y, por lo tanto, provocan secuelas en los mercados laborales sectoriales y regionales ya deprimidos. En este contexto, las acciones desde la política económica tienen impacto social vía la inversión y el empleo, ya que con mejorías en la competitividad del país se pueden producir olas de retorno de capital en una siguiente etapa.

También es importante la dependencia ante la inversión extranjera directa que está sujeta a fuerzas de atracción o rechazo, como por ejemplo, la previsible disminución en el mediano plazo de inversión de origen europeo hacia América Latina, como resultado de los propios procesos de ampliación e integración de la Unión con los países del Este, donde también existen ventajas como los bajos niveles salariales y buen nivel educativo. En general, la pérdida de competitividad económica inhibe la inversión, limita el desarrollo y contribuye a la ingobernabilidad.

Asimismo, en el marco de la integración subordinada de México hacia EUA, crece el enorme flujo de migrantes trabajadores mexicanos que no han sido favorecidos por un acuerdo migratorio justo que permitiera garantizar sus derechos humanos y laborales. En este sentido, adquieren relevancia las demandas de migrantes por protección y defensa del gobierno de México. En un mundo crecientemente integrado por grandes bloques de países, aumenta la responsabilidad compartida de los EUA frente a la región, no con dádivas o con un asistencialismo internacional, sino con políticas equitativas como el comercio justo. El nivel supranacional puede ayudar a regular los intercambios mundiales para organizar los procesos de globalización y evitar una crisis general del sistema o el control unilateral de los países más poderosos. Ello conduce a la defensa de los organismos multilaterales como la ONU.

La polarización socioeconómica también está fuertemente correlacionada con las disparidades territoriales. Las brechas entre el Norte, Centro y Sur del país se han ampliado; los ingresos de los hogares en zonas rurales, sobre todo en los estados del Sur-Sureste, son menores en relación con los urbanos; los indicadores de pobreza y marginación, nutrición, salud, educación y vivienda, entre otros, confirman un fuerte rezago en contra de entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, y en otras diferentes variables, también Veracruz, Puebla, Hidalgo o Campeche, en gran medida por ser perdedores en el proceso de apertura comercial y enfrentar un fuerte deterioro en los términos de intercambio de sus actividades económicas tradicionales, como las agrícolas (café, cacao, azúcar, etc), ganaderas (leche y carne), forestales, pesqueras y mineras. Es decir, que sin negar algunos avances generales o que la pobreza está presente en todo el país, algunos lugares son más castigados que otros, lo que indica una desventaja en las condiciones iniciales de sus habitantes y una injusticia distributiva de tipo territorial.

Estas condiciones de desigualdad socioespacial generan actitudes reactivas de la población desde la lógica de sobrevivencia que explican los movimientos migratorios. Por ejemplo, la distribución espacial de la población indígena se ha caracterizado tradicionalmente por ser dispersa, con fragmentación territorial y miniaturización comunitaria, lo que se asocia con rezagos en la infraestructura y dificultad en el acceso a bienes y servicios. Estas condiciones impulsan la emigración campo-ciudad (en la Zona Metropolitana del Valle de México reside uno de cada 20 indígenas del país) y la creciente movilidad internacional, sobre todo hacia los EUA.

En general, las políticas de ajuste y cambio estructural aplicadas desde los años ochenta significaron el debilitamiento dogmático del Estado bajo el objetivo central de controlar la inflación, principalmente con la fuerte reducción en el gasto público que no se utilizó con esquemas contracíclicos en los años críticos, por lo que aumentaron los costos sociales que han elevado los riesgos para gobernabilidad y la legitimidad del gobierno.

Recientemente, en el gobierno de Vicente Fox se endurecieron los objetivos macroeconómicos dirigidos a mantener la estabilidad de precios, con déficit fiscales mínimos (más bajos que los

observados en países desarrollados) apoyados sobre todo en los ingresos extraordinarios por petróleo y remesas. No obstante, a pesar de los elevados ingresos se sacrificó el crecimiento de la economía que reportó un crecimiento del PIB de apenas 1.9% en promedio durante el sexenio, y aunque el crecimiento demográfico fue muy bajo con 1.1%, el PIB por habitante apenas alcanzó 0.8% anual. Este comportamiento se relaciona con el desempleo, el estancamiento salarial, la profundización de la emigración y la informalidad, a pesar de la continuidad de una política social asistencial de contención y administración de la pobreza.

En este sentido, la política social ha sufrido mutaciones al pasar de un modelo de bienestar imperfecto hacia otro compensatorio. Las estrategias universales con un alto componente de gasto público dirigido a subsidiar a la oferta, se reorientan hacia subsidios a la demanda con focalización. En esta lógica el Progreso creado en el sexenio de Zedillo, sostenido por Fox y después denominado Oportunidades, constituye una respuesta del Estado a las condiciones de pobreza extrema en México, en el marco de las pautas sugeridas por organismos internacionales y de acuerdo con el modelo neoliberal. No obstante, a pesar de los esfuerzos de programas como éste y la canalización de recursos presupuestales -que tampoco es el único requisito para la superación de la desigualdad, la pobreza y la marginación- la brecha entre los rezagos sociales y los recursos públicos tiende a aumentar, por lo que existen mayores riesgos de conflicto en el sistema y de deslegitimación del Estado.

En general, las políticas sociales pueden producir efectos positivos de equidad o compensación en el corto plazo, sin embargo, no logran superar estructuralmente la pobreza porque es débil su sustentabilidad y se enfrentan a la desarticulación con las políticas económicas y carecen de una visión territorial integral adaptada a las diferentes realidades del país.

## **2. Hacia una Política Social Emergente**

La desigualdad y la pobreza constituyen grandes problemas nacionales para México, y por lo tanto, es una prioridad que obliga a la sociedad a buscar formas para enfrentarlas, incluyendo la participación conjunta y coordinada de las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil en un espacio político democrático y participativo.

La Política Social Emergente (PSE) que se requiere para ello se acerca al enfoque de desarrollo social y humano, considerando que la superación de la pobreza será el resultado combinado del crecimiento económico, la redistribución progresiva del ingreso y la mejoría del bienestar, lo que se complementa con otras condicionantes como la estructura, dinámica y distribución de la población o los enfoques de desarrollo sustentable, en un proceso de globalización creciente.

La PSE se puede definir como un conjunto de acciones dirigidas a elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad mediante una conducción estatal deliberada con recursos públicos, con la participación activa de la sociedad civil organizada y el sector mercantil. Esta política social implica un nuevo contrato social que otorgue preferencia a la equidad en la distribución de la riqueza, tanto por razones morales y éticas, como por necesidades de funcionamiento del mercado. La política social tiene como objetivo general promover la igualdad y mejorar el bienestar de los ciudadanos, los grupos sociales y las regiones del país; se trata de impulsar un proceso de desarrollo de las capacidades humanas integral, dinámico, autosostenido con inclusión de todos los ciudadanos.

La PSE requiere de un tránsito de su visión compensatoria hacia otra dirigida a la construcción de ciudadanía social, con énfasis en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, pero considerando potenciar su capacidad autogestiva, productiva y participativa, en otras palabras, el empoderamiento real en lo personal y lo colectivo. Las políticas de tipo asistencial, compensatorio, complementarias o residuales, deben dar paso a las políticas redistributivas, universales y equitativas, para lo cual se deben asumir explícitamente los principios y compromisos sociales del Estado, superando la tesis de los límites de financiamiento como principio rector ya que estos son resultado de una política económica deliberada. En este sentido, el Estado no puede renunciar a su obligación social, aunque existan restricciones presupuestales que reduzcan su capacidad de cumplimiento, ya que no se trata de negociar los derechos sociales en función de los recursos fiscales.

La definición del carácter multidimensional e interrelacionado de la pobreza implica la necesidad de considerar una serie de principios que guíen la PSE, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- a) Integralidad. La política social integral incluye a las instancias gubernamentales, pero cada vez es más importante el papel de las personas organizadas en redes sociales y privadas que actúen juntas a favor de objetivos comunes, entre los cuales destaca la superación de la pobreza.
- b) Adaptabilidad. Las estrategias de reducción de la pobreza se deben adaptar a las necesidades, las capacidades y las oportunidades específicas de los grupos sociales en regiones específicas. Se debe evitar la aplicación de fórmulas homogéneas y únicas para realidades diferentes.
- c) Participación. Las comunidades y las regiones deben establecer un orden de prioridades propia, con una estrategia integral y con una instrumentación en que participen los agentes locales. La gestión de la PSE contempla las fases de diseño, programación, presupuestación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación, pero éstas se deben complementar con sistemas de participación y consulta ciudadana, información e investigación que requieren de la creación de instituciones neutrales. Las estructuras de gestión municipal también son más eficaces cuando la gente participa en otras organizaciones sociales, como las cooperativas de crédito o las asociaciones de usuarios del agua.
- d) Corresponsabilidad. La población beneficiaria de la política social debe ser corresponsable en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política social.
- e) Evaluación. El análisis de resultados o de impacto debe ser el eje de la evaluación, lo cual implica una definición clara de los conceptos del desarrollo social, la pobreza, el bienestar, la desigualdad, entre otros, así como los indicadores mínimos en bienes y servicios cuya provisión sea de responsabilidad estatal; con ello es posible establecer las metas a lograr que estarán sujetas a seguimiento y evaluación. Las conclusiones permitirán corregir o afinar las etapas de la gestión de la política social para mejorar los resultados. Al respecto, en el marco de un nuevo contrato social, es posible establecer metas (cuantitativas y cualitativas) nacionales que sean compatibles con metas internacionales como las del milenio adoptadas

como compromiso ante la ONU. La rendición de cuentas sobre una base objetiva permitirá la recuperación de la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en la acción gubernamental.

- f) Descentralización. La estrategia para la reducción de la pobreza requiere de alto grado de descentralización en la toma de decisiones hacia los agentes locales de desarrollo, aunque no elimina algunas funciones centralizadas útiles e imprescindibles.
- g) Fortalecimiento de lo local. Las sociedades y los gobiernos locales requieren de procesos de empoderamiento para decidir y actuar sobre sus prioridades relativas a la superación de la pobreza. Este fortalecimiento se debe acompañar con el respeto de los derechos humanos para habilitar a los pobres evitando el ejercicio arbitrario del poder por parte de las élites locales. La expresión colectiva de los pobres facilita la participación en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local o comunitario, con lo cual se evitan represalias e imposiciones de los grupos o familias más influyentes de la comunidad.
- h) Libertad de organización, Las bases para la corresponsabilidad y la participación efectivas en las políticas y programas de reducción de la pobreza son la libertad de organización y la fuerza que obtienen de la acción colectiva los individuos que, de otro modo, no estarían en condiciones de configurar su propia vida. Los órganos de representación ciudadana (congresos estatales, cabildos municipales, etc) elegidos democráticamente desempeñan un papel fundamental en la defensa de la participación de la comunidad y en la gestión de recursos para el desarrollo, tanto de origen nacional como internacional (IET, 2003).

La PSE también incluye otros tres conceptos claves: a) la universalidad, para garantizar a todos los ciudadanos los derechos o beneficios máximos considerados como compromiso colectivo para generar cohesión social, con la premisa de que no elimina la posibilidad de aplicar algunos criterios de focalización para hacer más eficaces los programas sociales; b) la solidaridad, que implica el acceso diferenciado al financiamiento de derechos y prestaciones de acuerdo con la capacidad económica de las personas, dentro de las condiciones económicas de cada sociedad, lo que comprende el sentido progresivo de la captación fiscal y la estructura redistributiva social y regional del gasto público; y, c) la eficiencia, que orienta la organización y gestión de los servicios públicos con la idea de ofrecer el máximo de calidad y cobertura con costos mínimos.

La PSE requiere también de una nueva estrategia de carácter integral que considere lo siguiente:

a) Contexto internacional

La PSE tiene que considerar algunos lineamientos derivados de concepciones, procesos y compromisos internacionales. Por ejemplo, es importante que América Latina y México superen el decálogo mercantil del Consenso de Washington para acceder, no a un Consenso II, sino a una etapa postconsenso más cercana a un modelo tipo Consenso Eurolatinoamericano o de Barcelona, de manera que la nueva agenda incluya temas como la cohesión social, la gobernabilidad democrática, la cooperación y la asistencia para el desarrollo siguiendo las Metas del Milenio de la ONU. Los planteamientos multilaterales pueden contribuir a reforzar algunas propuestas surgidas desde las condiciones nacionales.

La firma de acuerdos en el marco del TLCAN (aún antes de un posible NAFTA plus), deben considerar las disparidades socioespaciales, de tal manera que se justifiquen fondos de compensación como sucede en Europa con el objetivo de reducir las desigualdades y avanzar hacia la convergencia en el norte de América. Entre las justificaciones destacan, por ejemplo, la mejoría en la seguridad hemisférica de los EUA, la reducción en los flujos migratorios, y el aumento de la competitividad del bloque de países frente al europeo y el asiático. El enfoque de justicia distributiva se podría aplicar en el marco de una realidad desigual entre socios comerciales, donde México asume mayores costos socioeconómicos que EUA y Canadá.

#### b) El papel del Estado

Cada sociedad debe establecer la idea de civilización a que aspira, es decir, el modelo de desarrollo que se quiere como Nación, lo que puede ser un sueño o una utopía de largo plazo, pero que constituye la imagen objetivo hacia donde se desea caminar. En consecuencia, a partir del convencimiento colectivo se establece un nuevo contrato social para trabajar armónicamente y lograr ese objetivo. En dicha imagen sobresalen los objetivos de bienestar común, la superación de la pobreza y la exclusión social donde el Estado tiene una tarea fundamental.

En México, el Estado desde la década de los treinta mantuvo en funcionamiento el contrato social, sin embargo, ante su agotamiento, en la última década se ha observado la necesidad de debatir acerca de la reforma del Estado entendida como un medio y un objetivo para acceder a la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales, así como a ampliar la democracia y la justicia social. La discusión se ha concentrado en dos grandes ámbitos, primero, las modalidades que debe asumir el nuevo Estado, desde sus formas maximalista, intervencionista en lo económico y promotor del bienestar social, hacia otras de tipo minimalista, regulador eficiente con políticas públicas inductivas; y, segundo, las estrategias para administrar la reforma estatal, reduciendo los efectos negativos (desestabilización e ingobernabilidad) y aumentando los positivos (eficiencia y equidad). Este debate conduce a dos tipos de orientaciones: a) rediseñar el Estado desde una perspectiva reformista-progresista o neointervencionista, corrigiendo las fallas previas del intervencionismo estatal y mejorando las acciones e instituciones públicas, y, b) reducir el papel del Estado bajo la lógica de posiciones reformistas-conservadoras o neoliberales, a través de la eliminación o el desmantelamiento de las formas de intervención estatal.

La reforma del Estado desde una propuesta neointervencionista pone énfasis en el control nacional de las fuerzas productivas, lo que no puede lograr el mercado, y por lo que se requiere la acción estatal. Al respecto, se reconocen las condiciones siguientes: a) aceptar la apertura comercial pero regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los principales socios comerciales, b) reestructurar el gasto público (no necesariamente reducirlo) y asignarlo de manera más eficiente con atención especial a las necesidades sociales, y, c) privatizar empresas públicas de manera selectiva y concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas reservadas (proteccionismo selectivo) (Ayala, 1996).

El papel del Estado, en esta propuesta adquiere nueva importancia en la medida en que debe reasumir la conducción en los aspectos estratégicos de las políticas nacionales: industrial, agrícola, comercial, fiscal, financiera, monetaria, cambiaria, así como en las generalmente atendidas de manera residual como la social, educativa, tecnológica o cultural. La diferencia es que la sociedad demanda una participación creciente en el diseño e instrumentación de dichas

políticas, lo que implica también una nueva cultura de la evaluación y la rendición de cuentas como forma sana de prever y enfrentar los problemas sociales. Esta ruta implica el alejamiento de ideas patrimonialistas del Estado y evidentemente un cambio en la visión del poder, lo que a la fecha no viene desde arriba sino que resulta de la presión social en la búsqueda de espacios.

El replanteamiento del Estado proviene también de instituciones financieras internacionales cuyas propuestas destacan sus nuevas funciones, aunque en su perspectiva enfatizan las asociadas con su capacidad de acción para impulsar los mercados mediante políticas industriales, de liberalización y reglamentación; para revitalizar la capacidad de las instituciones necesarias orientadas a tener un sector gubernamental capaz; acercar el Estado a la sociedad (aunque enfatiza las organizaciones empresariales frente a las sociales); y se insiste en eliminar los obstáculos al cambio mediante el apoyo a las reformas estructurales.

El Estado y el gobierno en turno deben contar con un plan de acción para el desarrollo humano y el crecimiento económico que considere objetivos de mediano y largo plazo como: a) mantener la estabilidad macroeconómica pero con crecimiento económico e impulso al mercado interno; b) realizar una reforma fiscal progresiva para aumentar los ingresos no petroleros; c) fortalecer la planta productiva con énfasis en la PYMEs, definiendo vocaciones y potencial de desarrollo regional, como en ciencia y tecnología, infraestructura social y de apoyo a la producción, comunicaciones y transportes, energía, agroindustria y turismo; d) promover la creación de empleo formal con recuperación del salario real de los trabajadores; e) mejorar el nivel de bienestar social general pero con atención especial a los temas de alimentación salud y educación entre la población pobre, así como a los grupos vulnerables y a la equidad de género; f) crear las condiciones para la movilidad social, recuperando estrategias específicas para la clase media.

El Estado debe invertir en bienestar social, tanto por razones de justicia distributiva como por necesidades de reproducción de capital y aumento de su competitividad, asimismo, es necesario priorizar la distribución del gasto, mejorar su asignación equitativa, su eficiencia y eficacia. No obstante, resulta indispensable una reforma fiscal integral que tome en cuenta los ingresos y los gastos, que sea progresiva y aumente la base tributaria. Los ingresos del sector público se deben fortalecer mediante el aumento en el nivel de captación de recursos fiscales.

La estructura básica del aparato gubernamental ha subsistido a pesar de su crisis fiscal, su adelgazamiento, polarización interna y mayor vulnerabilidad en el proceso de globalización. A partir de las tesis minimalistas del Estado se redujeron sus capacidades y se debilitaron sus instrumentos para regular y conducir al país. El poder estatal cedió ante las esferas mercantil y social cuyos actores han establecido nuevas redes internacionales, haciendo que las fronteras nacionales sean más flexibles a los impactos externos.

El nuevo Estado cooperativo avanza frente al Estado omnipresente (considerado antes el poseedor exclusivo del atributo de lo público) que cede terreno a la asociación público-privado. En este nuevo paradigma, lo público también es privado. La sociedad civil irrumpe con su capital social para generar desarrollo y el mercado también puede contribuir a superar rezagos sociales creando empleo, ingresos y oportunidades. En estos casos Estado, mercado y sociedad civil pueden ser complementarios

Ante las evidencias de que el mercado no genera bienestar social y de que el Estado ha reducido su capacidad de intervención y promoción del desarrollo social, la PSE no se puede diseñar sólo desde la lógica gubernamental y menos del mercado, sino considerando la participación ciudadana, en un enfoque integrado con acciones de complementariedad.

#### c) Democracia, política y ética

Una concepción democrática indica que la política social es el campo de acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos exponen sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el destino de los recursos públicos en función de criterios sistémicos, universales y de solidaridad, y definen políticas integrales orientadas a lograr el bienestar superando la necesidad del asistencialismo mediante el alcance de un desarrollo incluyente y autosustentado.

En un marco democrático es importante lograr la libertad de elección de los grupos sociales y los individuos mediante el acceso de bienes primarios (los irreductibles más otros seleccionados en cada sociedad) que deben ser proporcionados por el Estado, para lograr el máximo de capacidades y funcionamientos, y con ello dar pasos hacia el máximo nivel de bienestar. Los avances en materia de democracia deben ir acompañados de mejorías en la justicia social, es decir, aquella tiene sentido si se traduce en la mayor calidad de vida de los ciudadanos, de otra manera se corre el riesgo de retrocesos sociales y políticos, entre los cuales se vislumbran formas de gobierno populistas o autoritarias.

En México, en el año 2000, se produjo la transición de un sistema político presidencialista autoritario y centralista con predominio de un solo partido, hacia otro con alternancia, atomización multipartidista del poder y más descentralizado, en un ambiente de estabilidad económica y tranquilidad social, lo que representa un avance democrático, sin embargo, los modestos resultados obtenidos a partir de ese año en materia social potencian los riesgos de desencanto frente a la democracia misma.

En términos éticos, la sociedad mexicana será beneficiada al atacar la corrupción en todas sus expresiones. Una de ellas se relaciona con el uso político y electoral de los programas sociales, considerando que alrededor de 10 millones de personas beneficiarias de ellos se encuentran en edad de votar en elecciones estatales y municipales en todo el país. Por ello, se deben sancionar las prácticas de clientelismo o corporativismo aprovechando las necesidades sociales.

#### d) Modelo económico

La nueva visión integral del desarrollo social y humano requiere de una reconsideración acerca de las prioridades entre lo económico y lo social. Entre los objetivos macroeconómicos se ha mantenido el déficit cero, sin embargo este no es una virtud en sí mismo ya que es posible pensar en un déficit mayor pero con alto grado de inversión (capital de inversión en el gasto público) para generar opciones de desarrollo productivo y mantener bajo control el gasto corriente para evitar el descontrol en las finanzas públicas. En etapas de mayor control fiscal (con reducción del gasto social) y estabilidad financiera (monetaria y en inflación), aumentó el número de pobres lo que demuestra que no son las medidas requeridas desde el punto de vista social.

El mercado interno se debilitó en el proceso de globalización, y el trabajo y los salarios compiten internacionalmente entre economías más competitivas y los presionan a la baja como la opción más fácil para reducir costos, mientras que se desatienden otros factores como la inversión en capital físico, infraestructura, tecnología, investigación, capacitación, etcétera. El sistema bancario ha sido ineficiente y rentista, y ha mantenido elevadas tasas de interés con reducción en sus funciones crediticias como impulsor del desarrollo. En este marco la política social puede contribuir a elevar la competitividad de la sociedad en su conjunto mediante la dotación y mejoría de su capital humano, de sus capacidades para facilitar su inserción en el mercado, obtener ingresos y mejorar su nivel de vida, y en consecuencia reducir la pobreza estructuralmente.

#### e) Integración de las políticas económica y social

La política social y la política económica deben superar sus relaciones dicotómicas y de subordinación para aplicar una nueva modalidad de integración entre ambas teniendo en el centro al ser humano. Los enormes retos en materia social implican la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno (federación, estado y municipio) y de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), en el marco de una amplia red de relaciones intergubernamentales que tengan un objetivo estratégico común: la superación de la pobreza y la desigualdad. Esta integración contempla nuevas formas de vinculación y corresponsabilidad con las organizaciones sociales y privadas alrededor de objetivos comunes.

El éxito en la promoción del bienestar y en particular en la lucha contra la pobreza requiere de la integración de las políticas, lo que implica la combinación de dos grandes grupos de objetivos. En primer lugar, el crecimiento económico es una condición necesaria (aunque no suficiente) que se asocia con principios básicos como cuentas macroeconómicas sanas y la responsabilidad fiscal en el ingreso y el gasto público, pero también con una intervención decidida del Estado para relanzar el crecimiento. En segundo lugar, la aplicación cuidadosa de una profunda política social correctiva, con programas redistributivos que fomenten la equidad, la cohesión y la inclusión social con sustentabilidad ambiental. El diseño de nuevas estrategias y programas integrados con enfoque económico-social, permitirán generar oportunidades desde el ámbito productivo-laboral y permitir la realización del capital humano y social.

Los valores de equidad que caracterizan a la política social y los valores de eficiencia que identifican a la política económica mantienen estrechos vínculos y requieren de medidas armónicas. Desde la lógica de una nueva estrategia endógena de desarrollo económico con equidad e inserción eficiente en la globalización, ambas políticas deben considerar al ser humano como el elemento central para el funcionamiento integral del sistema, en consecuencia, desigualdad, la pobreza y la marginación serán debilidades intrínsecas a su funcionamiento que deben ser enfrentadas a través de acciones dirigidas a la formación de recursos humanos, la redistribución del ingreso y el reforzamiento de la seguridad social, entre otras. La superación de estos rezagos sociales, a su vez, se traducirá en mayor eficiencia y competitividad económica.

La política económica se debe reorientar en función de objetivos explícitos de equidad social sin provocar riesgos innecesarios en el sistema, pero si desdogmatizar la instrumentación, en particular, alejarse de modelos únicos que apuestan por el mercado (sobre todo el externo) como solución mágica y descuidan el potencial de crecimiento endógeno. El comercio no garantiza el desarrollo como lo demuestra el balance de los impactos del TLCAN, ya que la desigualdad se

amplió en materia de empleo, ingreso y bienestar entre países, regiones y grupos sociales. Si bien la economía nacional continuará inserta en el proceso de globalización, se debe dar prioridad al crecimiento sostenido con los empleos productivos que requiere la sociedad, con una visión de desarrollo y superando los errores anteriores de diseño y operación. En este sentido, la política económica no es patrimonio exclusivo de los tecnócratas del gobierno, sino un asunto social sobre todo por sus efectos y por ello requiere de manera creciente una aceptación colectiva. Es decir, las políticas pasan de lo público gubernamental a lo público social.

#### f) Capital social

En México, a pesar de los valores promovidos en visiones foráneas que exaltan la capacidad emprendedora del individuo aislado, existe en la idiosincrasia de la población un espíritu de trabajo y sacrificio pero con fuerte contenido social. Las redes de apoyo familiar y de barrio, las formas de solidaridad vecinal y los diferentes esquemas de colaboración y asociación, entre otros, ponen de manifiesto un capital social latente susceptible de ser potenciado, tanto para mejorar las condiciones de vida frente a la lógica del mercado, como para alimentar la democracia en el país.

La PSE considera una secuencia de acciones que incluye los niveles de atención asistencial y la inversión en capital humano pero no se queda ahí, sino que pasa al apoyo al capital social, la promoción y el financiamiento de las actividades productivas, la generación de oportunidades de empleo, la mejoría en el ingreso, así como la inclusión asertiva de los pobres al mercado. En este contexto, los gobiernos deben asumir el costo del financiamiento de esta política, aunque no sea el productor y distribuidor exclusivo de los servicios y bienes sociales. La pobreza debe ser atacada de manera frontal y decidida pero no a través de programas asistenciales o filantrópicos que son insuficientes y volátiles, sino mediante estrategias no convencionales provenientes del tejido social con apoyo gubernamental para promover el crédito para los micro, pequeños y medianos empresarios, impulsar la inversión productiva, fomentar el ahorro interno y, con ello, generar empleos formales, permanentes y bien remunerados para reactivar las economías micro-regionales que constituyen los espacios de vida de la mayor parte de la población.

#### g) Fortalecimiento de lo local

La reducción de la desigualdad y la pobreza se sustenta en gran medida en el avance en los procesos de armonización en las políticas intergubernamentales, es decir entre los ámbitos federal, estatal y municipal-local. En esta línea existen algunas medidas legales e iniciativas gubernamentales, sin embargo, la viabilidad de esta opción radica en gran medida en la fuerza de la sociedad organizada con capacidad para inducir la toma de decisiones públicas. El Estado alejado de la sociedad civil ya no es posible.

El papel de los gobiernos locales será crecientemente importante en la lucha contra la pobreza por lo que es conveniente impulsar algunos procesos como la descentralización de funciones y recursos al orden municipal, manteniendo un adecuado equilibrio con la normatividad federal y estatal. Entre las variantes estratégicas que propician mayor eficiencia para lograr el desarrollo se encuentran los modelos autogestivos, de abajo hacia arriba, con descentralización y fortalecimiento de lo local y con mayor participación ciudadana, en las diferentes etapas de la planeación; un ejemplo exitoso han sido los presupuestos participativos.

Las acciones generales pueden ir acompañadas de medidas particulares, por ejemplo, las relacionadas con los procesos de descentralización y el desarrollo de las capacidades de estados y municipios para diseñar e instrumentar políticas económicas locales con equidad social. Entre las condiciones para el desarrollo municipal destacan las siguientes: i) en su estructura económica: ampliar su competitividad regional, nacional o aún global, mejorar su capacidad productiva, aprovechar su potencial de desarrollo, y fortalecer la infraestructura y el equipamiento urbano-rural; ii) en la estructura social: promover una vida democrática con fuerte organización comunitaria, lograr un mayor bienestar, e incluir a la sociedad en el desarrollo; iii) en la estructura fiscal: obtener una mayor capacidad financiera y de recaudación propia; y, iv) en la estructura administrativa: modernizar los servicios públicos con personal calificado e incorporación de avances tecnológicos, entre otras.

#### h) Equidad de género

La PSE tiene como componente fundamental los derechos a la equidad de género que por ser transversal se expresa en las esferas estatal, mercantil y doméstico-familiar. Las mujeres asumen una elevada proporción de los costos de la reproducción social que han sido desatendidos por el Estado, en particular, al reducir el gasto público en materia de educación, salud o provisión de servicios (cuidado de niños, ancianos, enfermos, trabajo informal, gestión de servicios, doble o triple jornada, etc). En el mercado laboral es necesario revertir la discriminación hacia el trabajo femenino, independientemente del trabajo doméstico no pagado que realizan de manera tradicional. Estas son consideraciones para superar la pobreza que afecta con mayor intensidad y magnitud a las mujeres, sobre todo a las residentes en zonas rurales del país, y que ya operan en países con modelos de bienestar desarrollados.

#### i) Diferencias regionales

Los programas sociales tienen que ser adaptados a las realidades socioeconómicas y culturales de las regiones del país, donde es más fácil integrar los esfuerzos gubernamentales y de los beneficiarios mediante estrategias adaptadas a sus condiciones locales. En este sentido existen varias ideas convergentes como la noción de ciudadanía multicultural, la autonomía regional y municipal, las nuevas formas de asociación con identidad cultural y capital social comunitario, que aplican fundamentalmente entre los pueblos indígenas. Este es uno de los temas centrales, por su estrecha asociación con los grupos sociales más pobres del país, y tiene que ver con las reivindicaciones territoriales (que incluyen los derechos sobre los recursos naturales) que han sido demandadas por las comunidades indígenas como base de su reconstitución plena en el marco de un proyecto de nación multicultural y democrática, asimismo luchan por superar sus condiciones de exclusión y discriminación histórica estructural. La diversidad étnica y cultural son elementos básicos a considerar en el diseño de las nuevas políticas de desarrollo social y en otras políticas asociadas, como la específicamente indigenista, la agraria, la migratoria o aún la de gestión urbana (como lugar de destino de los migrantes). Estos procesos también implican una atención diferenciada según la condición de residencia de los indígenas, como población originaria o inmigrante, ya que las necesidades sociales tienen un énfasis distinto; para los primeros los aspectos centrales son el territorio, la autonomía, los recursos naturales y las formas de organización política en el lugar de origen; mientras que para los segundos, son los derechos sociales básicos en materia de salud, educación, trabajo y vivienda en el lugar de destino.

La PSE, sin embargo, implica que los pueblos indígenas se constituyan en sujetos políticos con capacidad de organización para impulsar sus propios derechos colectivos y superar las visiones paternalistas, corporativistas o clientelares de la política social tradicional. De hecho, entre los pueblos indígenas existen muchas experiencias y propuestas concretas de organización sociopolítica, administrativa y territorial que pueden ser útiles para enfrentar la pobreza y la marginación. Al respecto, es conveniente revisar las propuestas de los Acuerdos de San Andrés y de algunas legislaciones estatales como la de Oaxaca, que plantean estrategias propias como en: educación en las escuelas alternativas, la salud mediante las clínicas y sus ramificaciones comunitarias, la producción agroecológica y su comercialización alternativa, entre otras acciones.

Este conjunto de procesos tienen impactos directos en los factores causales de la pobreza, principalmente en el empleo y el ingreso, por lo que será previsible observar una mayor presión social sobre los recursos públicos y novedosas estrategias de organización para la sobrevivencia y la resistencia de los grupos más necesitados. Ante este panorama la PSE ha de considerar la magnitud de las demandas en recursos y servicios públicos para avanzar en la equidad y evitar las crisis de ingobernabilidad, pero también ofrecer alternativas de crecimiento económico.

#### j) Gasto público

Es necesario aumentar y garantizar en términos reales el gasto social federal, estatal y municipal destinado al combate a la pobreza, en particular, para ampliar la cobertura de los servicios de salud y educación en las zonas rurales y urbanas con mayor rezago. La nueva Ley General de Desarrollo Social representa un avance en este sentido, pero aún tiene imprecisiones que permiten un cierto grado de discrecionalidad en la definición de los montos, su entrega y asignación por ramo, entidad federativa y municipio.

Se debe entender que el gasto social es una inversión que elevará en el mediano y largo plazos la competitividad del país. Este gasto-inversión destinado a la política social debe tener un comportamiento contracíclico, y este patrón se debe extender también a la inversión para fomento económico, considerando que los impactos macroeconómicos en fases recesivas deben ser amortiguados por la intervención correctiva del Estado.

Al respecto, un requisito fundamental de la PSE es una reforma fiscal progresiva y equitativa para financiar programas sociales con equilibrio y con garantía en su financiamiento. Por ello resulta necesario por el lado de los ingresos elevar el monto de la captación fiscal, entre otras medidas a través de la ampliación de la base tributaria, el ataque a la evasión, la aplicación de esquemas impositivos progresivos, entre otros; pero también garantizar por el lado del gasto que los recursos se comprometan para los sectores más pobres, entre otras acciones reforzando algunos programas en marcha bien evaluados o de otras modalidades como la instrumentación del seguro de desempleo y el salario social.

#### k) Evaluación

Es indispensable evaluar sistemáticamente el impacto y las reglas de operación de los programas para corregir errores típicos aumentando su eficiencia y eficacia, para de manera asociada informar y rendir cuentas a la sociedad. La instrumentación de programas ya contempla formas de supervisión, control y evaluación externas e internacionales, independientemente de la

participación de organismos nacionales como el instituto considerado en la nueva Ley de Desarrollo Social o de las organizaciones ciudadanas.

### **3. El nuevo contrato social**

La noción de un nuevo contrato social bajo el enfoque de derechos y de desarrollo humano implica la confluencia de varias perspectivas: la filosófica centrada en los valores y la ética de los arreglos sociales; la económica que atiende los incentivos, las limitaciones y la escasez de los sistemas económicos para generar riqueza; y, la sociológica y la política que enfatizan la importancia de la cooperación social para el logro de metas comunes.

En el terreno filosófico, es necesario revisar el tema de los derechos políticos, cívicos, económicos, sociales y culturales para superar la idea del individuo como consumidor, por la de el ciudadano con derechos que participa en un espacio democrático. En el ámbito económico destacan los requerimientos de recursos para satisfacer las necesidades humanas bajo un esquema de crecimiento y redistribución equitativo asumido por la sociedad en su conjunto, pero donde el Estado cumple un rol central como proveedor. En lo social la creación y distribución de riqueza debe satisfacer la condición de lograr un cierto grado de igualdad y cohesión social para tener estabilidad sistémica con una mayor capacidad de organización y participación de la sociedad civil. En lo político destaca el papel que cumplen la democracia y las instituciones para resolver el conflicto entre los diferentes actores mediante acuerdos (hay antecedentes en condiciones de crisis pero no en función del desarrollo) orientados a enfrentar problemas considerados prioritarios para la Nación, como la desigualdad y la pobreza, bajo la premisa del desarrollo igualitario y los beneficios compartidos.

Los grandes problemas nacionales requieren de una nueva cultura de convergencia alrededor de objetivos comunes. Es necesario establecer espacios de diálogo efectivo entre las autoridades responsables de definir las políticas económica y social en el ámbito federal con las organizaciones sociales, empresariales, laborales, gremiales, campesinas, y en general a todas aquellas que representen a la ciudadanía para sumar esfuerzos. Un gobierno asertivo podría convocar a la sociedad y coordinar los esfuerzos alrededor de causas de interés común.

Finalmente, es necesario alcanzar arreglos institucionales y acuerdos políticos entre los distintos actores sociales, de manera destacada entre el bloque gobernante en turno y la oposición, pero también entre éstos y los ciudadanos alrededor de asuntos prioritarios para la Nación.

## BIBLIOGRAFÍA

Adato, Michelle (2000), *El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad, en Evaluación de Resultados de Progresá, Primeros Avances*, Coordinación Nacional del Progresá, IFPRI, México, pp. 50.

Adelantado, José, José Noguera, Xavier Rambla, y Lluís Sáez (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, julio-septiembre, México, pp. 123-156.

Aguilar, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México.

Aguilera Verduzco, Manuel, *Crecimiento económico y distribución del ingreso, Balance teórico y evidencia empírica*, México, Facultad de Economía y ENEP Acatlán, UNAM, 1998.

Albi, Emilio (2000), *Público y privado, Un acuerdo necesario*, Editorial Ariel, Barcelona.

Altimir, Oscar (1968), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile.

Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, CEPAL, Santiago de Chile.

Arteaga, Carlos y Silvia Solís (coords.) (2001), *La política social en la transición*, ENTS-UNAM, Plaza y Valdés, México.

Atkinson, A., and J. Stiglitz (1980), *Lectures in public economics*, McGraw-Hill, New York.

Atkinson, A. (1995), “On targeting social security: theory and Western experience with family benefits”, In *Public spending and the poor: Theory and evidence*, eds. D. van de Walle and K. Nead, John Hopkins for the World Bank, Washington D.C.

Asuad, Norman (2004), “La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?”, en Javier Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, CRIM, DGAPA, UNAM, pp. 137-184.

Ayala Espino, José (1996), “La reforma política y económica, del estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual”, en López, Pedro (coordinador), *México: reforma y Estado*, IIEc, UNAM-UAM-Xochimilco, México, pp. 45-56.

Banco de México (2005), *Indicadores económicos y financieros*, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina tras una década de reformas, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, D.C.

----- (2000), *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington, D.C.

----- (2003), *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, Documento de estrategia*, Washington, D.C.

Banco Mundial (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington, D.C.

----- (1997), *El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington, D.C.

----- (2000), *Voces de los pobres*, Washington, D.C.

----- (2004), *Grupo del Banco Mundial, por un mundo sin pobreza*, Washington, D.C.

----- (2004), *México, Country Assistance Strategy*, Washington, D.C., [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

----- (2006-a), *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos; Resumen ejecutivo*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C., [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

----- (2006-b), *México y América Latina necesitan reducir la pobreza para impulsar el crecimiento*, Comunicado de prensa, México.

----- (2006-c), *Redistribución del ingreso a los pobres y ricos: transferencias públicas en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

Bandrés, Eduardo (1996), "¿A quién beneficia el Estado de Bienestar?", en Varios autores, *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentaria, España, pp. 135-146.

Barba, Carlos (1995), "La crisis y el futuro de la política social en México", en Enrique Valencia, (coord.) *Crisis económica, pobreza y política social*, IDEA-ITESO, Universidad de Guadalajara, México.

Baruch, R.R. (2006), "Does Pro-Poor Growth Necessarily Mean Better Jobs for the poorest?. Evidence from Mexican Household Survey", en *V Congreso Nacional AMET*, México.

Birdsall, Nancy, Pinckney, Thomas C. y Sabot, Richard H. (2000), "Por qué una menor desigualdad impulsa el crecimiento. El ahorro y la inversión de los pobres", en Solimano, Andrés (compilador), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, núm. 90, Fondo de Cultura Económica, pp. 95-112.

----- and Juan Luis Londoño (1997), "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America", in *American Economic Review*, 87 (2).

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1995), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México.

Bobbio, Norberto (2001), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios núm. 487, Fondo de Cultura Económica, México.

Boltvinik, Julio (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 354-365.

----- (1995), *Pobreza y estratificación social en México*, El Colegio de México-IISUNAM-INEGI, México.

----- (2000), "El Progreso: un prototipo neoliberal", en *Revista Nueva Izquierda*, No. 4, Junio.

----- (2003), “La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, Mayo, México, pp. 410-412.

----- (2005), “Consenso sobre las necesidades humanas”, en *La Jornada*, 11 de marzo.

Bowman, Kirk S., “Should the Kuznets effect relied on to induce equalizing growth: evidence from Post-1950 development”, in *World Development*, Vol. 25, No. 1, 1997, pp. 127-143.

Bruno, Michael, Martín Ravallion and Lyn Squire (1996), “Equity and growth in developing countries”, in *Policy Research Working Paper*, 1563, The World Bank, January.

Calderón, Fernando (2000), *Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del desarrollo humano desde la experiencia latinoamericana*, Paper No. 25, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.

Calva, José Luis (2004), “La economía mexicana en perspectiva”, en *EconomíaUNAM*, UNAM, núm. 1, enero-abril, México.

Canto, Manuel (2001), “Desarrollo social: descentralización y participación”, en Cristina T. Penso e Isabel Font, (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM Azcapotzalco, México, pp. 25-50.

Carrasco, Cristina (1997), “Mujeres y Estado de Bienestar: un debate teórico”, en Carrasco, Cristina, Anna Alabart, Maribel Mayordomo y Teresa Montagut (coords.), *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, pp. 17-47.

Casar, María Amparo, Revilla, Eduardo y Guerrero, Juan Pablo (2000), *Algunos aspectos relevantes del presupuesto 2000*, CIDE.

Castells, Antoni y Bosch, Nuria (1998), “El futuro del Estado del bienestar: algunas líneas de reflexión”, en Castells, Antoni y Bosch, Nuria (dirs.), *El futuro del Estado del bienestar*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 17-98.

CEPAL, ONU-PNUD (1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Estudios e informes de la CEPAL, núm. 81, Santiago de Chile.

----- (1992), “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 340-353.

CEPAL (1993), *El papel del gasto social en los procesos de ajuste fiscal en América Latina*, ONU, Santiago de Chile.

----- (1995), *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL núm. 71, Santiago de Chile.

----- (1996), *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile.

----- (1999), *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile.

----- (2000-a), *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Santiago de Chile.

----- (2000-b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (LC/G.2071/Rev.1-P-E), Santiago de Chile.

----- (2002), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile.

Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana (2000), *Reformas estructurales y política macro-económica: el caso de México, 1982-1999*, CEPAL, Serie Reformas Económicas 67.

Coady, David P. (2000), La aplicación del análisis de costo-beneficio a la evaluación del Progreso, en *Más oportunidades para las familias pobres, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Coordinación Nacional del Progreso, México.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XX Editores, México.

Cohen, Ernesto (2001), "Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública", en *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*, Serie Las políticas sociales, núm. 45, enero, Santiago de Chile.

Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 80, Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua (1993), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México.

Consejo Nacional de Población (1994), *La población de los municipios de México, 1950-1990*, México.

----- (1995), *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, México.

----- (1997), *Proyecciones de población por entidad federativa y municipio, 1995-2020*, México.

----- (1998), *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*, México.

----- (2000), *Índices de marginación, 2000*, México.

----- (2000), "Proyección de la población de las entidades, los municipios y las localidades", en *Situación demográfica de México*, México.

----- (2002), *Índice de marginación urbana*, México.

Contreras, Enrique (2001), *La producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo*, Tesis de Doctorado en Sociología, FCPS, UNAM, México.

----- (2006), *Proyecto sobre desnutrición infantil de escolares indígenas*, Boletín UNAM-DGCS-558.

COPLAMAR (1982), *Salud, Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas para el año 2000*, Siglo XXI Editores, México.

----- (1982), *Geografía de la marginación. Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas para el año 2000*, Siglo XXI Editores, México.

Coraggio, José Luis (1999), *Política social y economía del trabajo, Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Minó y Dávila Editores, Buenos Aires/Madrid.

---- (2003), *Política social y economía del trabajo*, El Colegio Mexiquense, A.C., Minó y Dávila, México.

Corbacho, Ana and Gerd Schwartz (2002), “Income Distribution and Social Expenditure Policies in México: What Can we Learn from the Data?”, in *Lateinamerika Analysen* 1, Februar, Hamburg: IIK, S.5-64.

Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coordinadores) (2000), *Las políticas sociales en México a fin de milenio*, UNAM, Miguel Angel Porrúa, México.

Cordera, Rolando y Leonardo Lomeli (2005), *La política social moderna: Evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 26, Sedesol, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

Córdoba, Arnaldo (1984), *La política de masas del cardenismo*, Editorial Era, México.

Cornia, Giovanni y Stewart, Frances (2003), “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, Junio, México, pp. 563-573.

CNPDHO (18-09-2003), *Comunicado de prensa DID/029/03*, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

CNPDHO (26-04-2003), *Comunicado de prensa, DID/016/2004*, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

Cortés, Fernando y Rubalcava, Rosa María (1984), *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, El Colegio de México-FLACSO, México.

---- (1987), *Métodos estadísticos aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación*, El Colegio de México, México.

Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2004), *El estado de la vivienda en México*, México.

----, Hernández, Daniel, Hernández, Enrique, Székely, Miguel y Vera, Hadid (2002), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX*, Sedesol, Serie Documentos de Investigación, México.

Cortés, Fernando (2002), “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso”, en *Papeles de población*, Nueva época, Año 8, núm. 31, enero-marzo.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.

Damián, Araceli (2002), *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, El Colegio de México, México.

Dasgupta, Partha (2005), “La riqueza perdida de las naciones”, en *Project Syndicate*, [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org).

De la Torre, Rodolfo (1998), “Cambio estructural, distribución del ingreso y política social”, en *El Mercado de Valores*, Año LVIII, octubre, México, pp. 39-44.

Deininger, Klaus and Lyn Squire (1998), "New ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", in *Journal of Development Economics*, Vol. 57, No. 2, World Bank, Washington.

Desai, Meghnad, Sen, Amartya y Boltvinik, Julio (1998), *El mundo actual, Índice de progreso social, una propuesta*, CIIH-UNAM, México.

Dieterlen, Paulette (2003), *La pobreza: un estudio filosófico*, IIF, UNAM, FCE, México.

Doyal, Len y Ian Gough (1991), *A Theory of Human Need*, MacMillan, Londres.

Dresser, Denise (1994), "Pronasol y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Félix Vélez (compilador), *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, ITAM, FCE, México.

Durston, John (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, CEPAL, Santiago de Chile.

Dussel, Enrique (1997-1998), "El neoliberalismo en la década de los noventa y la teoría neoclásica: ¿la crisis de la ciencia económica?", en *Economía informa*, núm. 263, Facultad de Economía, UNAM, diciembre-enero, México, pp. 68-72.

Dworkin, Ronald (1993), *Ética privada e igualitarismo político*, Piados, Barcelona.

El Colegio Mexiquense (2006), *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005*, México.

Esping-Andersen, Gösta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.

Ferranti, David de, Perry, Guillermo, S. Gill, Indermit y Servén, Luis (2000), *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Fozzard, Adrián, H. Holmes, J. Klugman y K. Withers (2000), *Gasto público en reducción de la pobreza, borrador*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Franco, Rolando (1990), *Focalización*, ILPES, Santiago de Chile.

---- (1995), "Introducción", en *Focalización y pobreza*, CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, núm. 71, Santiago de Chile.

---- (2001), "Paradigmas de la política social en América Latina", en Arteaga, Carlos y Solís, Silvia (coordinadores), *La política social en la transición*, ENTS-UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.

Ganuzza, Enrique, León, Arturo y Sauma, Pablo (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, PNUD, CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile.

García Cotarelo, R. (1986), *Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del estado social y el problema de legitimidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Gargarella, Roberto (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Paidós, España.

GDF, SDS (2000), *Política social del Gobierno del Distrito Federal*, México. [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

Gordon, Sara (2003), *Ciudadanía y derechos ¿Criterios distributivos?*, Serie Políticas sociales 70, CEPAL, Santiago de Chile.

Gough, Ian (2003), *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Miño y Dávila, [www.cieppp.com.ar](http://www.cieppp.com.ar).

Guerrero, Juan Pablo y Madrid, Rodolfo (2001), *La transparencia en el proyecto de presupuesto 2002*, CIDE, México.

Habermas, Jürgen (1999-a), *La inclusión del otro, Estudios de teoría política*, Paidós, España.

----- (1999-b), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Ediciones Cátedra, Madrid.

Haindl, P., E. Buvinic e I. Irarrázaval (1990), *Gasto social efectivo*, Universidad de Chile, Escuela de Economía-ODEPLAN, Santiago de Chile.

Héller, Herman (1995), *Teoría del Estado*, FCE, México.

Hernández, Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México, Una agenda para la investigación*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.

----- (1992), "La pobreza en México", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México, pp. 402-411.

----- (1999), "Evolución de la distribución del ingreso en los hogares (1963-1989)", en Julio Boltvinik y Enrique Hernández, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, pp. 154-190.

----- (2000), *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, Conapo, México.

Hirsch, Joachim (1996), *Globalización, capital y Estado*, UAM Xochimilco, México.

Hopenhayn, Martín (1995), "Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana", ponencia presentada en el *Taller de Expertos "Participación de la sociedad civil en programas sociales"*, CLAD y AECI, Caracas.

Instituto de Estudios del Trabajo (2003), *La situación del trabajo en México, 2003*, México.

INEGI (1996), *Conteo de Población y Vivienda, Resumen nacional, 1995*, México.

----- (1999), *Estadísticas históricas de México*, Tomos I y II, México.

----- (2000-a), *El ingreso y el gasto público en México*, México.

----- (2000-b), *Cuenta satélite del subsector informal de los hogares, 1996-2000*, México, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

- (2001), *Encuesta nacional de ingreso y gastos de los hogares 2000*, México.
- (2003), *Encuesta nacional de empleo, 1998-2003*, México, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, México.
- Kakwani, Nanak and Jun H. Son (2005), *On Assessing Pro-Poorness of Government Programmes: International Comparisons*, International Poverty Centre, UNDP. [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org).
- Katz, Michael L. y Harvey L. Rosen (1995), *Microeconomía*, McGraw-Hill/Irwin, Colombia.
- Katzman, Rubén (2001), Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista de la CEPAL*, núm. 75, Diciembre, pp. 171-189.
- Klikberg, Bernardo (compilador) (1996), *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, INAP, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kuznets, Simón, “Economic growth and income inequality”, in *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, Mar, 1955, p. 1-28.
- (1963), “Aplicación de las estimaciones de renta nacional en el análisis y política de crecimiento económico”, en Varios, *El ingreso y la riqueza*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 7-23.
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Ediciones Paidós Ibérica, España.
- Larrañaga, O. (1994), *Descentralización en educación y salud en Chile*, Programa ILADES-Georgetown, Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, IIS-UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.
- Lehmann, C. (1994), “Hacia una educación de calidad”, en Larraín, F., (editor), *Chile hacia el 2000, Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- León, Juan Carlos (2003), “Estado, mercado y espacios públicos”, ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.
- Lerner, (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Levy, Santiago (compilador) (2004), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lindenboim, Javier, Leandro Serino y Mariana L. González (2001), “La precariedad como forma de exclusión”, en Proyecto Integrado IE-01 de UBACyT (1998-2000): *Mercados de trabajo urbanos en la Argentina de los noventa. Crisis y metamorfosis*, Argentina.
- Lora, Eduardo (2003), *Fatiga de reformas síntomas, razones e implicaciones*, BID, Washington, D.C.

Lustig, Nora (1992), "La medición de la pobreza en México" en *El Trimestre Económico*, vol. LIX (4), núm.236, octubre-diciembre, México, pp. 725-749.

Jusidman, Clara (1996), *La política social en Estados Unidos*, Miguel Angel Porrúa, México.

----- (2000), "El desarrollo social en el Gobierno del Distrito Federal", en *Trabajo social*, ENTS-UNAM, núm. 1, Invierno, México, pp. 48-55.

Marshall, Alfred (1965), *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid.

Marshall, T.H. (1975), *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, Londres.

Marshall, T.H. y T. Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid.

Marx, Carlos y Federico Engels (1985), *El manifiesto comunista*, Ediciones Progreso, Moscú.

Messmacher, Miguel y Rafael Gamboa (2003), Desigualdad regional y gasto público en México, Documento de divulgación 21, INTAL, ITD, STA, BID. [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)

Meza, Alejandro, Esperanza Tuñón, Dora Elia Ramos y Edith Kauffer (2002) "Progresá" y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas", en *Papeles de población*, núm. 31, CIEAP/UAEM, enero-marzo.

Midgley, James (1995), *Social development. The developmental perspective in social welfare*, Sage Publications, London.

Millán, Henio (2001), "Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, enero-junio, pp. 63-92.

Minsburg, Naúm (1999), *Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, CLACSO, Biblioteca Virtual.

Mkandawire, Thandika, *Social policy in developing context*, Switzerland, UNRISD, Paper number 7, 2001.

Moguel, Julio (1996), "El combate a la pobreza en la estrategia neoliberal. El caso del Programa Nacional de Solidaridad", en *Economía Informa*, núm. 252, Facultad de Economía, UNAM, noviembre, pp. 12-18.

Morley, Samuel (2000), *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago de Chile.

Mostajo, Rossana (2000), *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, núm. 69, LC/L.1376, Mayo.

Mundo Ejecutivo (2004), *100 Empresas con mayor responsabilidad social en México*, Aniversario 24, México.

Naim, Moisés (1995), "Latin America's Journey to the market: From macroeconomic shocks to institutional therapy", *International Center for Economic Growth, Occasional Paper No. 62*, San Francisco, California, Institute for Contemporary Studies Press.

- Nozik, Robert (1990), *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (compiladores) (1998), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ocampo, José Antonio (1998), Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, núm. 65, pp.7-14.
- Ochando, Carlos (1999), *El Estado del bienestar, Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- O'Connor, James (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Península, Madrid.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Organización Internacional del Trabajo (2004), *Panorama laboral 2004, América Latina y el Caribe*, Ginebra, [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe).
- ONU (1993), *Manual de cuentas nacionales*, Nueva York.
- (1997), *Informe sobre la situación social en el mundo 1997*, Nueva York.
- (2001), *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del Secretario General*, A/56/326.
- Ordóñez, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Sedesol-Oportunidades, México.
- Oszlak, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia*, núm. 9, CLAD, Caracas.
- (1999) "De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, abril-mayo 1999.
- (2003), El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina, *Desarrollo Económico*, vol. 42, N°168. Buenos Aires.
- Pindyck, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld (2001), *Microeconomía*, Prentice Hall, España.
- Polanyi, Karl (1992), *La gran transformación, Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2000), *Sexto Informe Presidencial*, México.
- (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), *Informe sobre desarrollo humano, 2002, Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Nueva York.

Przeworski, Adam (2000) “La reforma del Estado: responsabilidad política e intervención económica”, en Andrés Solimano (compilador), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, núm. 90, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 261-292.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Raczynski, Dagmar, et. al. (1999), *Relaciones público privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, No. de proyecto 95-8762, Canadá.

Rawls, John, (2002), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Rimez, Marc y Bendesky, León (2000), “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización” en Fernando Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México, 1982-1999, El Trimestre Económico*, núm. 92, CEPAL, EAECSC, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 434-489.

Roemer, John (1989), *Valor, explotación y clase*, FCE, México.

Ruíz, Clemente, Carrasco, Rosalba y Provencio, Enrique (1994), *Sistemas de bienestar social en Norteamérica, análisis comparado*, SEDESOL, El Nacional, México.

Sabatini, Francisco (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Serie Azul núm. 35, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Salama, Pierre (1999), “Globalización, desigualdades territoriales y salariales”, en *Economía, teoría y práctica*, Nueva época, UAM Azcapotzalco, núm. 11, México, pp. 137-152.

Sánchez Almanza, Adolfo (2000), *Marginación e ingreso en los municipios de México, Análisis para la asignación de recursos fiscales*, IIEc-UNAM, Miguel Angel Porrúa, México.

Schteingart, Martha (coordinadora) (1999), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Secretaría de Educación Pública (2005), *Estadísticas educativas*, IndiSep, México, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000), *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México.

----- (2001), *Elementos de la reforma fiscal*, México.

Secretaría de Salud (2004), *Salud México, 2003*, México.

Sedesol (2002-a), *La medición de la pobreza en México al año 2000*, agosto, México, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

----- (2002-b), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, agosto, México, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

----- (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

----- (2004), *Reglas de operación de Oportunidades*, México, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

Sen, Amartya (1980), "Equality of What", en S. M. McMurrin, ed. *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. I, Salt Lake City, University of UTA Press.

----- (1985), *Commodities and capabilities* Amsterdam, North Holland.

----- (1987), *The standard of living*, Cambridge University Press, Cambridge.

----- (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 310-322.

----- (1995), *Nuevo examen de desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, España.

----- (1997), *On economic inequality*. Oxford and New York: Oxford University Press, Clarendon Press.

----- (2001), *La desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México.

----- (2001), *El nivel de vida*, Editorial Complutense, España.

----- (2003), "El enfoque de las capacidades y las realizaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, Mayo, pp. 413-423.

Solimano, Andrés (2000), "¿El fin de las disyuntivas difíciles?, Revisión de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico", en Andrés Solimano (compilador), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, núm. 90, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 71-94.

Soria, Víctor (2000), *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México, Un enfoque regulacionista de largo plazo*, UAM Iztapalapa, Plaza y Valdéz Editores, México.

Sottoli, Susana (2002), "La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", en *Papeles de población*, Octubre-Diciembre, núm. 34, UAEM, Toluca, pp. 43-63.

Stiglitz, Joseph (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo hacia el Consenso Post-Washington" en *Revista Desarrollo Económico*, núm. 151, Octubre-Diciembre.

----- (2003), *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Revista de la Cepal, núm. 80, Santiago de Chile.

Székely, Miguel y Juan Luis Londoño (1997), *Sorpresas distributivas después de una década de reformas*, BID, Washington, D.C.

Tobin, James (1987), *Policies for prosperity*, Wheatsheaf Books, Brighton.

Torres Salcido, Gerardo y López Paniagua, Rosalía (1994), “Entre el autoritarismo y la gestión democrática, Cultura política y organización social de los pobres urbanos”, en *Estudios sociológicos*, enero-abril.

---- (1994), “Política social y organizaciones urbano populares, legitimidad y perspectivas”, en *Acta Sociológica*, FCPS-UNAM, núm. 10, enero-abril, México, pp. 31-49.

Torres Salcido, Gerardo (1995), “Pobreza rural, exclusión y superación y políticas y actores sociales”, en *Sociológica*, UAM Azcapotzalco, Año 10, núm. 29, septiembre-diciembre, México, pp.139-155.

---- (2002), “Las políticas sociales de alimentación y nutrición y el surgimiento de nuevos actores sociales”, en Cristina T. Penso e Isabel Font, (coords), *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM Azcapotzalco, México, pp. 169-193.

----(2003), “Necesidades esenciales y pobreza. Conceptos y alternativas para las políticas de desarrollo, Ponencia” presentada en el *Congreso de ALAS*,

Torres, Felipe y Trápaga, Yolanda (coordinadores) (2001), *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*, IIEc-UNAM, Miguel Angel Porrúa, México.

Torre, Rodolfo de la (1994), "Desigualdad en la pobreza", en Vélez, Félix (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 78, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 140-152.

Townsend, Peter (2003), “La conceptualización de la pobreza” en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, México, pp. 445-452.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coordinadores) (1993), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, CIDAC, México.

UNESCO (2002), *Education for All: Is the World on track*, EFA Global Monitoring Report, París.

Uvalle, Ricardo (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Reforma y Democracia*, núm. 20, CLAD, Caracas.

Vilas, Carlos M. (coordinador) (1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM-Nueva Sociedad, México.

----- (2000), “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional”, en *Reforma y Democracia*, núm. 18, CLAD, Caracas.

Vranken, Jan (2001), “Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality and exclusion”, in Hans Thor Andersen and Robald Van Kempen (eds.), *Governing european cities*, Ashgate, pp. 71-91.

Vuskovic, Pedro (1993), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.

Williamson, John (1990), "What Washington consensus means by policy reform", en J. Williamson (ed.) *Latin America Adjustment: How much has happened*, The Institute for International Economics, Washington, D.C.

----- (2003), "No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar", en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre.

World Bank (2004), *Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and The International Finance Corporation to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group in partnership with The United Mexican States*, Report No: 28141-ME.

Ziccardi, Alicia (1999), "Pobreza, territorio y políticas sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, Año LXI, núm. 4, octubre-diciembre, México, pp. 109-126.

**Cuadro 1. México: PIB, población y PIB por habitante, 1950-2006.**

Año	PIB Total	INP-PIB 1993=100	PIB Total		Población Media		PIB/Habitante	
	Millones de pesos A precios corrientes		Millones de pesos A precios constantes 1993=100	Tasa de crecimiento %	Miles de habitantes	Tasa de crecimiento %	Pesos Constantes 1993=100	Tasa de crecimiento %
1950	42	0.03	135 701		26,890		5,047	
1951	54	0.04	146 190	7.73	27,812	3.43	5,256	4.16
1952	61	0.04	152 004	3.98	28,768	3.44	5,284	0.52
1953	61	0.04	152 421	0.27	29,757	3.44	5,122	-3.06
1954	74	0.04	167 656	10.00	30,782	3.45	5,446	6.33
1955	90	0.05	181 905	8.50	31,844	3.45	5,712	4.88
1956	103	0.05	194 341	6.84	32,940	3.44	5,900	3.28
1957	118	0.06	209 062	7.58	34,070	3.43	6,136	4.01
1958	131	0.06	220 181	5.32	35,231	3.41	6,250	1.85
1959	141	0.06	226 767	2.99	36,420	3.37	6,226	-0.37
1960	160	0.07	245 173	8.12	37,640	3.35	6,514	4.61
1961	173	0.07	257 259	4.93	38,888	3.32	6,615	1.56
1962	187	0.07	269 279	4.67	40,167	3.29	6,704	1.34
1963	208	0.07	290 791	7.99	41,485	3.28	7,009	4.56
1964	246	0.08	324 792	11.69	42,835	3.25	7,582	8.17
1965	267	0.08	345 855	6.48	44,218	3.23	7,822	3.16
1966	297	0.08	369 827	6.93	45,639	3.21	8,103	3.60
1967	325	0.08	393 016	6.27	47,095	3.19	8,345	2.98
1968	360	0.08	424 990	8.14	48,570	3.13	8,750	4.85
1969	398	0.09	451 865	6.32	50,075	3.10	9,024	3.13
1970	444	0.09	483 141	6.92	51,601	3.05	9,363	3.76
1971	490	0.09	521 490	7.94	53,165	3.03	9,809	4.76
1972	565	0.10	565 754	8.49	54,760	3.00	10,332	5.33
1973	691	0.11	613 328	8.41	56,377	2.95	10,879	5.30
1974	900	0.14	650 808	6.11	58,010	2.90	11,219	3.12
1975	1,100	0.16	687 325	5.61	59,669	2.86	11,519	2.68
1976	1,371	0.19	716 459	4.24	61,330	2.78	11,682	1.41
1977	1,849	0.25	741 125	3.44	63,006	2.73	11,763	0.69
1978	2,337	0.29	802 266	8.25	64,694	2.68	12,401	5.43
1979	3,068	0.35	875 712	9.15	66,393	2.63	13,190	6.36
1980	4,470	0.47	948 607	8.32	68,102	2.57	13,929	5.61
1981	5,874	0.57	1 029 482	8.53	69,819	2.52	14,745	5.86
1982	9,417	0.92	1 024 120	-0.52	71,542	2.47	14,315	-2.92
1983	17,142	1.73	988 415	-3.49	73,271	2.42	13,490	-5.76
1984	29,439	2.88	1 022 128	3.41	75,003	2.36	13,628	1.02
1985	45,588	4.36	1 044 489	2.19	76,736	2.31	13,611	-0.12
1986	79,353	7.84	1 012 330	-3.08	78,470	2.26	12,901	-5.22
1987	195,614	19.00	1 029 767	1.72	80,202	2.21	12,840	-0.47
1988	416,305	39.95	1 042 066	1.19	81,930	2.15	12,719	-0.94
1989	548,858	50.55	1 085 815	4.20	83,655	2.11	12,980	2.05
1990	738,898	64.77	1 140 848	5.07	85,376	2.06	13,363	2.95
1991	949,148	79.83	1 189 017	4.22	87,075	1.99	13,655	2.19
1992	1,125,334	91.33	1 232 162	3.63	88,759	1.93	13,882	1.66
1993	1,256,196	100.00	1 256 196	1.95	90,417	1.87	13,893	0.08
1994	1,420,159	108.27	1 311 661	4.42	92,037	1.79	14,251	2.58
1995	1,840,431	149.26	1 230 771	-6.17	93,604	1.70	13,149	-7.74
1996	2,529,909	195.15	1 294 156	5.15	95,104	1.60	13,608	3.49
1997	3,179,120	229.71	1 381 770	6.77	96,537	1.51	14,313	5.18
1998	3,848,219	265.02	1 449 477	4.90	97,920	1.43	14,803	3.42
1999	4,600,488	305.12	1 506 006	3.90	99,266	1.37	15,171	2.49
2000	5,497,736	342.14	1 605 252	6.59	100,569	1.31	15,962	5.21
2001	5,811,776	362.06	1 602 042	-0.20	101,826	1.25	15,733	-1.43
2002	6,267,475	387.33	1 615 000	0.81	103,040	1.19	15,674	-0.38
2003	6,895,358	420.14	1 638 296	1.44	104,214	1.14	15,721	0.30
2004	7,713,796	452.21	1 705 798	4.12	105,350	1.09	16,192	3.00
2005	8,374,348	476.84	1 756 206	2.96	106,452	1.05	16,498	1.89
2006	8,998,793	495.07	1 817 673	3.50	107,525	1.01	16,905	2.47

Fuente: Estimaciones propias con base en: PIB de 1950 a 1987, INEGI, Estadísticas históricas; PIB de 1988 a 2002, Vicente Fox.

Segundo Informe de Gobierno, 2002; PIB de 2003 a 2004, INEGI, SIEC, PIB trimestral por gran división. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). [www.bancomexico.gob.mx](http://www.bancomexico.gob.mx); Población media estimada con base en: José Gómez de León (ed.), Población y desarrollo, Fundación Mexicana Luis Donaldo Colosio, México, 1994; Conapo, Indicadores demográficos, 1990-2050; y, Conapo, Proyecciones de población, 1990-2050. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

**Cuadro 2. México: Distribución del ingreso por deciles de hogares, Grupos de deciles de hogares y Coeficiente de Gini, 1950-2004.**

**Porcentaje**

Deciles de hogares	1950	1952	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.1	1.8	1.6	1.4	1.2	1.4	1.1	0.8	0.9	1.1	1.2	1.3	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.8	1.5	1.5
II	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	2.7	2.2	2.0	2.1	2.2	2.3	1.8	1.4	1.7	2.3	2.4	2.6	3.1	3.0	2.9	2.8	2.7	2.8	3.0	2.7	2.6
III	3.2	3.4	3.6	3.8	4.1	3.8	3.5	3.3	3.2	3.0	3.5	3.2	2.8	3.0	3.3	3.5	3.7	4.2	4.0	3.8	3.7	3.7	3.7	3.9	3.6	3.6
IV	4.3	4.5	4.6	4.8	5.0	4.3	3.7	3.6	3.9	4.2	4.5	4.2	3.9	4.1	4.5	4.7	4.9	5.3	5.1	4.8	4.7	4.7	4.6	4.9	4.7	4.6
V	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	5.7	5.3	5.1	5.1	5.1	5.5	5.4	5.3	5.5	5.8	6.0	6.2	6.4	6.2	6.0	5.8	5.7	5.7	6.0	5.8	5.7
VI	6.0	6.3	6.7	7.1	7.5	6.9	6.4	6.2	6.3	6.5	8.2	7.7	7.2	7.0	7.3	7.5	7.7	7.9	7.6	7.4	7.2	7.1	7.1	7.3	7.2	7.1
VII	7.0	7.4	7.7	8.0	8.3	8.1	8.0	7.9	8.1	8.3	8.2	8.4	8.5	8.8	9.2	9.4	9.7	9.7	9.4	9.1	9.0	8.9	8.7	9.0	8.9	8.8
VIII	9.6	9.9	10.2	10.5	10.7	11.4	12.1	12.2	11.8	11.4	10.4	9.7	9.1	10.3	12.1	12.3	12.5	12.2	11.9	11.6	11.4	11.4	11.3	11.5	11.5	11.2
IX	13.9	14.7	15.5	16.4	17.2	17.0	16.6	16.4	16.2	16.1	16.6	16.9	17.1	17.1	17.1	17.1	17.0	16.7	16.3	15.9	15.8	16.0	16.1	16.0	16.0	16.1
X	45.5	43.0	40.5	38.1	35.7	38.1	40.4	41.7	41.9	42.1	39.2	41.6	43.9	41.5	37.3	35.8	34.3	32.8	34.8	36.9	38.0	38.2	38.4	36.6	38.1	38.7
Xa	10.4	10.4	10.4	10.3	10.2	11.3	12.5	13.4	14.1	14.9	11.5	12.3	13.0	12.9												
Xb	35.1	32.6	30.1	27.7	25.5	26.8	28.0	28.3	27.7	27.2	27.7	29.3	30.9	28.6												
I+V	18.0	18.7	19.3	20.0	20.6	18.5	16.5	15.6	15.7	15.8	17.3	15.7	14.3	15.2	17.1	17.9	18.7	20.8	20.0	19.2	18.6	18.4	18.3	19.6	18.3	18.0
VI al IX	36.5	38.3	40.2	41.9	43.7	43.4	43.0	42.7	42.4	42.2	43.5	42.7	41.8	43.3	45.7	46.3	46.9	46.5	45.2	44.0	43.3	43.4	43.3	43.8	43.6	43.3
X	45.5	43.0	40.5	38.1	35.7	38.1	40.4	41.7	41.9	42.1	39.2	41.6	43.9	41.5	37.3	35.8	34.3	32.8	34.8	36.9	38.0	38.2	38.4	36.6	38.1	38.7
Coeficiente de Gini	0.52	0.50	0.48	0.47	0.45	0.48	0.51	0.53	0.53	0.53	0.50	0.52	0.55	0.53	0.49	0.47	0.46	0.43	0.44	0.46	0.47	0.48	0.48	0.46	0.47	0.48

Fuente: Estimaciones propias con interpolación elaboradas con base en los datos de las Encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares, varios años.

2002	2004
100.0	100.0
1.6	1.6
2.9	2.9
3.9	3.9
4.9	4.9
6.1	6.0
7.4	7.3
9.2	9.1
11.9	11.6
16.4	16.2
35.6	36.6
19.5	19.3
45.0	44.2
35.6	36.6
0.45	0.46

**Cuadro 3. México: Población, PEA y empleo remunerado, 1960-2005**

Millones de personas

Año	Población media nacional	PEA	Empleo remunerado
1960	37.6	10.8	10.8
1961	38.9	11.1	11.0
1962	40.2	11.4	11.1
1963	41.5	11.7	11.4
1964	42.8	11.9	11.9
1965	44.2	12.2	12.2
1966	45.6	12.5	12.5
1967	47.1	12.9	12.8
1968	48.6	13.2	13.0
1969	50.1	13.6	13.4
1970	51.6	13.9	13.9
1971	53.2	14.5	14.5
1972	54.8	15.1	14.9
1973	56.4	15.7	15.7
1974	58.0	16.3	15.9
1975	59.7	17.0	16.6
1976	61.3	17.8	16.8
1977	63.0	18.6	17.6
1978	64.7	19.4	18.5
1979	66.4	20.2	19.1
1980	68.1	21.1	20.3
1981	69.8	22.0	21.8
1982	71.5	22.9	22.0
1983	73.3	23.8	21.7
1984	75.0	24.8	22.5
1985	76.7	25.8	23.2
1986	78.5	26.8	23.1
1987	80.2	27.8	23.6
1988	81.9	28.9	24.1
1989	83.7	29.9	24.8
1990	85.4	31.1	26.0
1991	87.1	31.9	26.7
1992	88.8	32.7	27.2
1993	90.4	33.6	27.5
1994	92.0	34.5	28.2
1995	93.6	36.2	30.0
1996	95.1	36.8	30.5
1997	96.5	38.6	32.3
1998	97.9	39.6	33.4
1999	99.3	39.6	33.9
2000	100.6	40.2	34.8
2001	101.8	40.1	34.8
2002	103.0	41.1	35.6
2003	104.2	41.5	36.3
2004	105.3	42.0	36.7
2005	106.5	42.5	37.3

Fuentes: Elaborado con base en: Cuadro 1 del Anexo estadístico; INEGI, Estadísticas históricas, México, 2003; Conapo, Proyecciones de población, 1990-2050, México, 2004;

Hernández y Velásquez, 2003. A partir de 1996, Encuesta Nacional de Empleo, INEGI-STPS varios años.

**Cuadro 4. México: Tasas de crecimiento del PIB, PIB por habitante y Tasa de desempleo abierto en áreas urbanas a\_/ 1973-2005**

**Porcentaje**

Año	Tasa del PIB	PIB por Hab.	TDA Areas Urbanas
1973	8.41	5.30	7.50
1974	6.11	3.12	7.20
1975	5.61	2.68	7.20
1976	4.24	1.41	6.70
1977	3.44	0.69	8.10
1978	8.25	5.43	6.80
1979	9.15	6.36	5.80
1980	8.32	5.61	4.50
1981	8.53	5.86	4.20
1982	-0.52	-2.92	4.20
1983	-3.49	-5.76	6.80
1984	3.41	1.02	5.70
1985	2.19	-0.12	4.40
1986	-3.08	-5.22	4.30
1987	1.72	-0.47	3.90
1988	1.19	-0.94	3.60
1989	4.20	2.05	3.00
1990	5.07	2.95	2.70
1991	4.22	2.19	2.70
1992	3.63	1.66	2.80
1993	1.95	0.08	3.40
1994	4.42	2.58	3.70
1995	-6.17	-7.74	6.20
1996	5.15	3.49	5.50
1997	6.77	5.18	5.43
1998	4.90	3.42	4.66
1999	3.90	2.49	3.72
2000	6.59	5.21	3.38
2001	-0.20	-1.43	3.61
2002	0.81	-0.38	3.87
2003	1.44	0.30	4.58
2004	4.12	3.00	5.27
2005	2.96	1.89	4.74

Fuentes: Elaborado con base en: Cuadro 1 del Anexo estadístico; INEGI, Estadísticas históricas, con base en la ENEU de varios años; INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2005.

a\_/ De 1973 a 1996: se refiere al porcentaje de las personas de 12 años y más respecto a la PEA que no estando ocupadas en el periodo de levantamiento de la Encuesta, buscaron incorporarse a alguna actividad económica en los meses previos al periodo de referencia sin lograr su objetivo. A partir de 1997, TDU agregada de 32 ciudades, según la serie de la ENOE, con población de 14 años y más.

**Cuadro 5. México. Índice Nacional de Precios al Consumidor y Canasta Básica, 1982-2005**

Mes y Año	INPC	Canasta Básica	Mes y Año	INPC	Canasta Básica	Mes y Año	INPC	Canasta Básica	Mes y Año	INPC	Canasta Básica
Ene 1982	30.9	28.9	Mar 1988	175.8	178.5	May 1994	6.9	7.2	Jul 2000	9.1	9.0
Feb 1982	32.7	29.9	Abr 1988	161.4	154.3	Jun 1994	6.9	7.4	Ago 2000	9.1	9.1
Mar 1982	34.7	30.3	May 1988	147.8	135.9	Jul 1994	6.8	7.3	Sep 2000	8.9	9.0
Abr 1982	38.9	34.7	Jun 1988	135.8	119.7	Ago 1994	6.7	7.1	Oct 2000	8.9	8.9
May 1982	44.5	40.7	Jul 1988	121.8	106.9	Sep 1994	6.7	7.4	Nov 2000	8.9	9.0
Jun 1982	49.4	47.6	Ago 1988	106.9	90.5	Oct 1994	6.8	7.6	Dic 2000	9.0	8.7
Jul 1982	54.4	52.8	Sep 1988	95.2	79.7	Nov 1994	6.9	7.7	Ene 2001	8.1	8.1
Ago 1982	68.2	77.8	Oct 1988	81.6	70.4	Dic 1994	7.1	8.1	Feb 2001	7.1	7.8
Sep 1982	74.0	83.3	Nov 1988	70.5	63.1	Ene 1995	10.2	11.9	Mar 2001	7.2	7.6
Oct 1982	79.0	88.5	Dic 1988	51.7	41.6	Feb 1995	14.3	15.7	Abr 2001	7.1	7.6
Nov 1982	84.5	93.0	Ene 1989	34.6	21.2	Mar 1995	20.4	24.9	May 2001	7.0	7.3
Dic 1982	98.8	120.9	Feb 1989	25.9	13.1	Abr 1995	29.4	37.2	Jun 2001	6.6	7.3
Ene 1983	110.0	119.3	Mar 1989	21.1	10.6	May 1995	34.2	41.6	Jul 2001	5.9	6.1
Feb 1983	113.0	120.1	Abr 1989	19.2	10.1	Jun 1995	37.7	44.6	Ago 2001	5.9	5.6
Mar 1983	115.4	122.7	May 1989	18.5	10.1	Jul 1995	39.9	46.7	Sep 2001	6.1	5.8
Abr 1983	117.3	129.4	Jun 1989	17.6	10.1	Ago 1995	41.6	48.1	Oct 2001	5.9	5.3
May 1983	114.6	125.0	Jul 1989	16.8	9.3	Sep 1995	43.5	49.8	Nov 2001	5.4	4.6
Jun 1983	112.5	118.4	Ago 1989	16.9	9.3	Oct 1995	45.7	51.7	Dic 2001	4.4	3.8
Jul 1983	112.1	121.7	Sep 1989	17.3	10.6	Nov 1995	48.5	55.8	Ene 2002	4.8	3.7
Ago 1983	98.1	95.8	Oct 1989	18.1	12.0	Dic 1995	52.0	60.6	Feb 2002	4.8	3.9
Sep 1983	93.8	93.3	Nov 1989	18.2	12.0	Ene 1996	51.7	60.9	Mar 2002	4.7	3.9
Oct 1983	90.4	92.1	Dic 1989	19.7	15.4	Feb 1996	49.0	58.2	Abr 2002	4.7	4.1
Nov 1983	91.9	101.3	Ene 1990	22.5	20.9	Mar 1996	43.8	48.6	May 2002	4.7	4.3
Dic 1983	80.8	74.6	Feb 1990	23.6	22.1	Abr 1996	36.9	38.9	Jun 2002	4.9	4.2
Ene 1984	73.4	70.6	Mar 1990	24.4	22.8	May 1996	33.8	36.4	Jul 2002	5.5	4.8
Feb 1984	73.3	76.6	Abr 1990	24.4	23.6	Jun 1996	31.8	35.3	Ago 2002	5.3	5.1
Mar 1984	72.3	76.9	May 1990	24.9	25.8	Jul 1996	31.0	34.8	Sep 2002	5.0	4.9
Abr 1984	69.1	75.2	Jun 1990	26.1	29.8	Ago 1996	30.6	35.1	Oct 2002	4.9	5.4
May 1984	67.4	77.7	Jul 1990	27.1	31.7	Sep 1996	30.0	34.5	Nov 2002	5.4	6.1
Jun 1984	67.1	79.6	Ago 1990	28.1	33.5	Oct 1996	29.0	33.9	Dic 2002	5.7	6.1
Jul 1984	64.5	73.7	Sep 1990	28.7	33.6	Nov 1996	27.8	32.2	Ene 2003	5.2	6.1
Ago 1984	62.8	68.7	Oct 1990	28.6	32.7	Dic 1996	27.7	33.3	Feb 2003	5.5	5.5
Sep 1984	62.7	67.4	Nov 1990	30.2	35.4	Ene 1997	26.4	30.3	Mar 2003	5.6	5.6
Oct 1984	63.0	68.8	Dic 1990	29.9	33.6	Feb 1997	25.6	28.9	Abr 2003	5.3	5.3
Nov 1984	59.2	59.7	Ene 1991	27.1	27.7	Mar 1997	24.5	27.4	May 2003	4.7	4.1
Dic 1984	59.2	61.8	Feb 1991	26.5	28.2	Abr 1997	22.3	24.8	Jun 2003	4.3	4.0
Ene 1985	60.8	70.6	Mar 1991	26.0	28.9	May 1997	21.2	23.7	Jul 2003	4.1	4.1
Feb 1985	59.0	67.3	Abr 1991	25.5	27.5	Jun 1997	20.4	22.5	Ago 2003	4.0	4.0
Mar 1985	58.4	65.9	May 1991	24.5	25.5	Jul 1997	19.7	21.4	Sep 2003	4.0	4.0
Abr 1985	56.5	57.7	Jun 1991	23.1	21.9	Ago 1997	19.2	20.2	Oct 2003	4.0	3.8
May 1985	55.1	53.3	Jul 1991	22.0	20.5	Sep 1997	18.8	19.9	Nov 2003	4.0	4.3
Jun 1985	53.4	50.9	Ago 1991	20.8	19.1	Oct 1997	18.2	19.5	Dic 2003	4.0	4.7
Jul 1985	53.7	50.0	Sep 1991	20.3	18.9	Nov 1997	17.8	18.9	Ene 2004	4.2	5.0
Ago 1985	56.0	53.0	Oct 1991	19.9	18.7	Dic 1997	15.7	14.9	Feb 2004	4.5	5.5
Sep 1985	57.6	53.9	Nov 1991	19.7	21.4	Ene 1998	15.3	14.7	Mar 2004	4.2	5.6
Oct 1985	58.0	52.0	Dic 1991	18.8	22.3	Feb 1998	15.4	15.2	Abr 2004	4.2	5.5
Nov 1985	59.8	52.8	Ene 1992	18.0	20.2	Mar 1998	15.3	14.8	May 2004	4.3	5.9
Dic 1985	63.8	61.3	Feb 1992	17.3	18.7	Abr 1998	15.1	14.4	Jun 2004	4.4	6.1
Ene 1986	65.9	62.8	Mar 1992	16.8	17.5	May 1998	15.0	13.6	Jul 2004	4.5	6.4
Feb 1986	66.4	63.1	Abr 1992	16.6	17.4	Jun 1998	15.3	14.2	Ago 2004	4.8	6.8
Mar 1986	67.6	66.0	May 1992	16.3	17.7	Jul 1998	15.4	14.4	Sep 2004	5.1	6.8
Abr 1986	71.1	73.3	Jun 1992	15.9	17.9	Ago 1998	15.5	15.1	Oct 2004	5.4	7.0
May 1986	76.4	79.3	Jul 1992	15.6	18.0	Sep 1998	15.9	15.7	Nov 2004	5.4	6.8
Jun 1986	83.2	87.6	Ago 1992	15.5	18.2	Oct 1998	16.7	16.4	Dic 2004	5.2	6.7
Jul 1986	85.8	93.8	Sep 1992	15.3	18.1	Nov 1998	17.4	17.5	Ene 2005	4.5	6.0
Ago 1986	92.3	111.7	Oct 1992	14.8	17.4	Dic 1998	18.6	19.0	Feb 2005	4.3	5.3
Sep 1986	96.0	118.3	Nov 1992	13.0	11.5	Ene 1999	19.0	19.7	Mar 2005	4.4	5.0
Oct 1986	99.6	122.8	Dic 1992	11.9	8.1	Feb 1999	18.5	19.6	Abr 2005	4.6	4.7
Nov 1986	103.7	130.9	Ene 1993	11.3	8.3	Mar 1999	18.3	20.0	May 2005	4.6	4.1
Dic 1986	105.8	125.3	Feb 1993	10.9	8.9	Abr 1999	18.2	20.2	Jun 2005	4.3	4.0
Ene 1987	104.3	115.4	Mar 1993	10.4	9.4	May 1999	18.0	20.2	Jul 2005	4.5	3.9
Feb 1987	109.8	120.0	Abr 1993	10.1	9.7	Jun 1999	17.4	19.3	Ago 2005	4.0	3.5
Mar 1987	113.7	122.4	May 1993	10.0	9.2	Jul 1999	17.0	19.0	Sep 2005	3.5	3.4
Abr 1987	120.9	132.2	Jun 1993	9.9	8.6	Ago 1999	16.6	18.2	Oct 2005	3.1	3.4
May 1987	125.0	138.2	Jul 1993	9.7	8.4	Sep 1999	15.8	16.9	Nov 2005	2.9	3.8
Jun 1987	126.7	141.4	Ago 1993	9.6	8.2	Oct 1999	14.9	15.9	Dic 2005	3.3	3.9
Jul 1987	133.4	146.2	Sep 1993	9.5	8.0	Nov 1999	13.9	14.8			
Ago 1987	133.9	138.0	Oct 1993	9.1	7.9	Dic 1999	12.3	13.2			
Sep 1987	135.2	136.6	Nov 1993	8.7	7.9	Ene 2000	11.0	11.7			
Oct 1987	141.0	138.2	Dic 1993	8.0	7.5	Feb 2000	10.5	11.0			
Nov 1987	143.7	135.1	Ene 1994	7.5	7.3	Mar 2000	10.1	10.4			
Dic 1987	159.2	155.9	Feb 1994	7.2	7.1	Abr 2000	9.7	9.7			
Ene 1988	176.8	187.2	Mar 1994	7.1	7.1	May 2000	9.5	9.5			
Feb 1988	179.7	188.5	Abr 1994	7.0	7.1	Jun 2000	9.4	9.2			

Fuente: Banco de México, Estadísticas económicas, [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

**Cuadro 6. México: Salario mínimo y PIB por habitante, 1950-2005.**

Año	Salario mínimo promedio anual	PIB por habitante anual	Salario mínimo entre PIB por habitante
	Nuevos pesos corrientes	Nuevos pesos corrientes	Porcentaje
1950	1.40	1.57	89.37
1951	1.40	1.96	71.68
1952	1.90	2.12	89.65
1953	1.90	2.04	93.24
1954	2.56	2.40	106.56
1955	2.56	2.83	90.51
1956	2.94	3.12	94.16
1957	2.94	3.47	84.80
1958	3.40	3.73	91.12
1959	3.40	3.87	87.91
1960	3.87	4.24	91.19
1961	3.87	4.45	86.85
1962	4.61	4.65	99.14
1963	4.63	5.01	92.33
1964	6.22	5.73	108.48
1965	6.22	6.05	102.80
1966	7.22	6.51	110.94
1967	7.22	6.90	104.68
1968	8.32	7.41	112.36
1969	8.32	7.94	104.79
1970	9.62	8.61	111.71
1971	9.62	9.22	104.35
1972	11.42	10.31	110.77
1973	13.40	12.25	109.31
1974	18.62	15.51	120.05
1975	18.63	18.44	101.06
1976	27.66	22.35	123.75
1977	30.43	29.35	103.67
1978	34.60	36.13	95.77
1979	40.18	46.20	86.97
1980	47.09	65.64	71.74
1981	62.16	84.14	73.88
1982	87.17	131.63	66.23
1983	146.66	233.95	62.69
1984	226.98	392.50	57.83
1985	379.24	594.09	63.84
1986	610.93	1,011.26	60.41
1987	1,334.91	2,439.03	54.73
1988	2,508.57	5,081.24	49.37
1989	2,826.11	6,562.75	43.06
1990	3,411.49	8,662.62	39.38
1991	4,003.32	10,924.87	36.64
1992	4,410.66	12,732.48	34.64
1993	4,766.90	13,986.50	34.08
1994	5,099.05	15,576.86	32.73
1995	5,996.22	19,906.27	30.12
1996	7,443.81	27,006.17	27.56
1997	8,869.50	33,519.06	26.46
1998	10,329.87	40,102.50	25.76
1999	11,647.15	47,409.52	24.57
2000	12,818.80	56,055.93	22.87
2001	13,713.05	58,654.58	23.38
2002	14,505.10	62,633.89	23.16
2003	15,158.45	68,253.65	22.21
2004	15,803.41	75,651.05	20.89
2005	16,512.97	81,380.52	20.29

Fuentes: Estimaciones propias con base en: INEGI, Estadísticas históricas, 2003; Sistema de Cuentas Nacionales; Celade, Boletín demográfico, núm. 58; y Banco de México, Indicadores económicos, varios años.

### Cuadro 7. México. Población media y población pobre, 1968-2005

Miles de personas

Año	Población media	Población pobre 1_/	Porcentaje
1968	48,570	21,594	44.46
1969	50,075	22,240	44.41
1970	51,601	22,895	44.37
1971	53,165	23,567	44.33
1972	54,760	24,251	44.29
1973	56,377	24,945	44.25
1974	58,010	25,646	44.21
1975	59,669	26,358	44.17
1976	61,330	27,071	44.14
1977	63,006	27,791	44.11
1978	64,694	28,515	44.08
1979	66,393	29,244	44.05
1980	68,102	29,978	44.02
1981	69,819	30,715	43.99
1982	71,542	31,455	43.97
1983	73,271	32,197	43.94
1984	75,003	32,940	43.92
1985	76,736	33,684	43.90
1986	78,470	34,428	43.87
1987	80,202	35,172	43.85
1988	81,930	35,913	43.83
1989	83,655	36,654	43.82
1990	85,376	37,393	43.80
1991	87,075	38,122	43.78
1992	88,759	38,845	43.76
1993	90,417	39,556	43.75
1994	92,037	40,252	43.73
1995	93,604	40,924	43.72
1996	95,104	41,568	43.71
1997	96,537	42,183	43.70
1998	97,920	42,777	43.69
1999	99,266	43,354	43.67
2000	100,569	43,914	43.67
2001	101,826	44,453	43.66
2002	103,040	44,974	43.65
2003	104,214	45,478	43.64
2004	105,350	45,966	43.63
2005	106,452	46,439	43.62

1\_/ Estimaciones con regresión lineal sobre los datos de Cepal.

Fuentes: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la Cepa núm. 27, Santiago de Chile, 1968; Cepal, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Estudios e informes de la Cepal, núm.81, Santiago de Chile, 1991; Cepal, Panorama social de América Latina, 2004, Santiago de Chile, 2005; y, Conapo, Proyecciones de población 1990-2050, México, 2004.

**Cuadro 8. México: Índices normalizados por entidad federativa, 2000**

Entidad federativa	Índice Modificado de Desarrollo Humano	Índice de Marginación	Coefficiente de Gini 1_/	Índice de Theil 1_/
Distrito Federal	1.000	0.010	0.293	0.248
Nuevo León	0.838	0.036	0.178	0.174
Chihuahua	0.728	0.198	0.421	0.421
Coahuila de Zaragoza	0.717	0.087	0.236	0.243
Baja California	0.709	0.069	0.472	0.507
Quintana Roo	0.709	0.310	0.363	0.295
Baja California Sur	0.683	0.193	0.441	0.454
Sonora	0.675	0.205	0.223	0.219
Aguascalientes	0.661	0.147	0.010	0.010
Tamaulipas	0.614	0.222	0.277	0.247
Querétaro de Arteaga	0.596	0.376	0.881	0.946
Jalisco	0.565	0.203	0.241	0.219
Colima	0.565	0.223	0.045	0.037
México	0.496	0.245	0.335	0.330
Durango	0.491	0.374	0.364	0.305
Morelos	0.490	0.310	0.323	0.300
Sinaloa	0.450	0.378	0.037	0.042
Campeche	0.427	0.590	0.456	0.387
Yucatán	0.407	0.505	0.364	0.315
San Luis Potosí	0.389	0.595	0.464	0.372
Guanajuato	0.350	0.426	0.591	0.577
Nayarit	0.339	0.420	0.131	0.100
Tlaxcala	0.328	0.356	0.160	0.146
Tabasco	0.326	0.578	0.618	0.543
Zacatecas	0.304	0.484	0.717	0.669
Puebla	0.300	0.595	0.576	0.521
Hidalgo	0.289	0.637	0.416	0.350
Michoacán de Ocampo	0.255	0.523	0.702	0.694
Veracruz - Llave	0.244	0.743	0.449	0.374
Guerrero	0.119	0.965	0.864	0.838
Oaxaca	0.043	0.954	0.824	0.735
Chiapas	0.010	1.000	1.000	1.000

1\_/ Todas las estimaciones se realizaron sin considerar a los hogares que no especificaron su ingreso.

Fuente: Elaborado con base en:

PNUD, ONU, Informe sobre desarrollo humano, 2002, México, 2003;

Conapo, Índice de marginación por entidad federativa, 2000. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx); y,

Conapo, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México, 2005. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

**CUADRO 13. México: Gasto público social, 1980-2005. Precios constantes (1993=100).**

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 2 /	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto social total	91,264	110,753	108,957	81,853	84,996	94,357	86,123	82,761	77,196	79,702	69,126	82,672	95,435	106,699	121,538	104,014	108,694	119,608	131,127	142,034	151,764	160,331	165,911	166,147	173,767
a) Educación	36,963	44,838	45,211	32,104	32,750	34,752	30,134	29,470	28,181	29,988	28,147	32,347	39,296	47,222	53,672	46,601	48,371	49,667	56,036	57,574	60,504	64,941	67,019	63,995	64,663
b) Salud y seguridad social	34,255	38,244	38,333	30,893	28,286	30,093	30,123	27,438	27,130	29,915	32,558	38,155	41,294	44,092	47,511	42,285	43,586	53,841	57,111	67,231	71,738	73,025	75,609	76,162	78,713
c) Laboral	577	1,227	882	346	393	413	356	341	328	321	324	356	349	371	695	771	373	749	718	746	787	732	642	585	509
d) Vivienda, Desarrollo regional y O	19,469	26,443	24,532	18,510	23,568	29,100	25,510	25,512	21,557	19,478	8,098	11,815	14,496	15,014	19,660	14,358	16,364	15,352	17,262	16,483	18,736	21,634	22,641	25,404	29,884

1\_/ Incluye Desarrollo Regional y Urbano, Abasto y asistencia social y otros.

Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo estadístico.

**CUADRO 14. México: Gasto público social, 1980-2005. Porcentaje.**

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 2 /	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto social total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a) Educación	40.5	40.5	41.5	39.2	38.5	36.8	35.0	35.6	36.5	37.6	40.7	39.1	41.2	44.3	44.2	44.8	44.5	41.5	42.7	40.5	39.9	40.5	40.4	38.5	37.2
b) Salud y seguridad social	37.5	34.5	35.2	37.7	33.3	31.9	35.0	33.2	35.1	37.5	47.1	46.2	43.3	41.3	39.1	40.7	40.1	45.0	43.6	47.3	47.3	45.5	45.6	45.8	45.3
c) Laboral	0.6	1.1	0.8	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.6	0.7	0.3	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3
d) Vivienda, Desarrollo regional y O	21.3	23.9	22.5	22.6	27.7	30.8	29.6	30.8	27.9	24.4	11.7	14.3	15.2	14.1	16.2	13.8	15.1	12.8	13.2	11.6	12.3	13.5	13.6	15.3	17.2

1\_/ Incluye Desarrollo Regional y Urbano, Abasto y asistencia social y otros.

Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo estadístico.

**CUADRO 15. México: Gasto público social, 1980-2005. Tasas de crecimiento anual. Porcentaje.**

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 2 /	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto social total		21.4	-1.6	-24.9	3.8	11.0	-8.7	-3.9	-6.7	3.2	-13.3	19.6	15.4	11.8	13.9	-14.4	4.5	10.0	9.6	8.3	6.9	5.6	3.5	0.1	4.6
a) Educación		21.3	0.8	-29.0	2.0	6.1	-13.3	-2.2	-4.4	6.4	-6.1	14.9	21.5	20.2	13.7	-13.2	3.8	2.7	12.8	2.7	5.1	7.3	3.2	-4.5	1.0
b) Salud y seguridad social		11.6	0.2	-19.4	-8.4	6.4	0.1	-8.9	-1.1	10.3	8.8	17.2	8.2	6.8	7.8	-11.0	3.1	23.5	6.1	17.7	6.7	1.8	3.5	0.7	3.3
c) Laboral		112.7	-28.2	-60.7	13.4	5.1	-13.7	-4.2	-3.9	-2.1	0.9	9.8	-1.9	6.4	87.1	11.0	-51.7	101.0	-4.1	4.0	5.4	-7.0	-12.3	-8.8	-13.1
d) Vivienda, Desarrollo regional y O		35.8	-7.2	-24.5	27.3	23.5	-12.3	0.0	-15.5	-9.6	-58.4	45.9	22.7	3.6	30.9	-27.0	14.0	-6.2	12.4	-4.5	13.7	15.5	4.7	12.2	17.6

1\_/ Incluye Desarrollo Regional y Urbano, Abasto y asistencia social y otros.

Fuente: Elaborado con base en el Cuadro 9 del Anexo estadístico.

2005
176,286
67,509
82,416
544
25,817

2005
100.0
38.3
46.8
0.3
14.6

2005
1.4
4.4
4.7
6.9
-13.6

**Cuadro 16. México: Gasto social total y gasto social por pobre, 1980-2005 1\_/**

**Millones de pesos (1993=100)**

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto social total	104,014	108,694	119,608	131,127	142,034	151,764	160,331	165,911	166,147	173,767	176,286
a) Educación	46,601	48,371	49,667	56,036	57,574	60,504	64,941	67,019	63,995	64,663	67,509
b) Salud y seguridad social	42,285	43,586	53,841	57,111	67,231	71,738	73,025	75,609	76,162	78,713	82,416
c) Laboral	771	373	749	718	746	787	732	642	585	509	544
d) Vivienda, Desarrollo regional y Otros 1_/	14,358	16,364	15,352	17,262	16,483	18,736	21,634	22,641	25,404	29,884	25,817

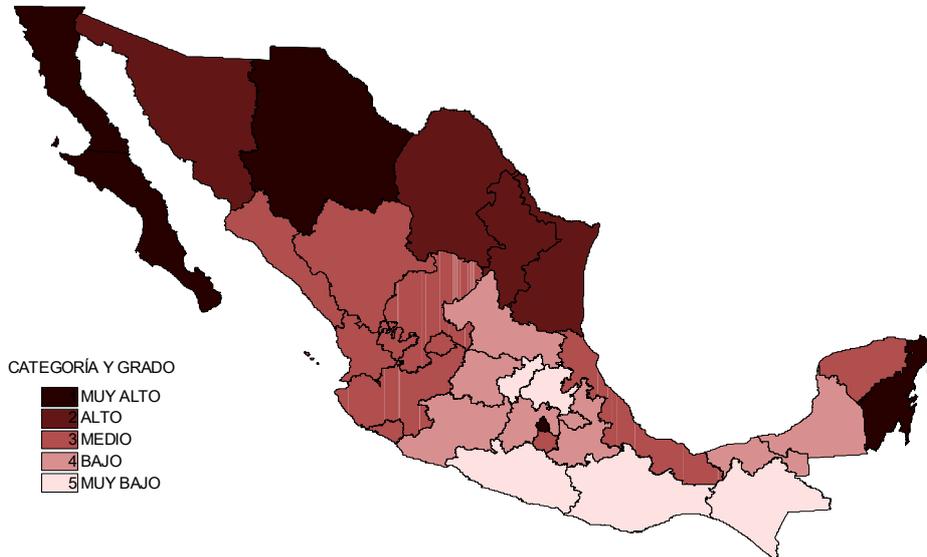
Miles de habitantes	93,604	95,104	96,537	97,920	99,266	100,569	101,826	103,040	104,214	105,350	106,452
Miles de pobres	40,924	41,568	42,183	42,777	43,354	43,914	44,453	44,974	45,478	45,966	46,439

**Gasto social por pobre (Pesos 1993=100)**

Gasto social total	2,542	2,615	2,835	3,065	3,276	3,456	3,607	3,689	3,653	3,780	3,796
a) Educación	1,139	1,164	1,177	1,310	1,328	1,378	1,461	1,490	1,407	1,407	1,454
b) Salud y seguridad social	1,033	1,049	1,276	1,335	1,551	1,634	1,643	1,681	1,675	1,712	1,775
c) Laboral	19	9	18	17	17	18	16	14	13	11	12
d) Vivienda, Desarrollo regional y Otros 1_/	351	394	364	404	380	427	487	503	559	650	556

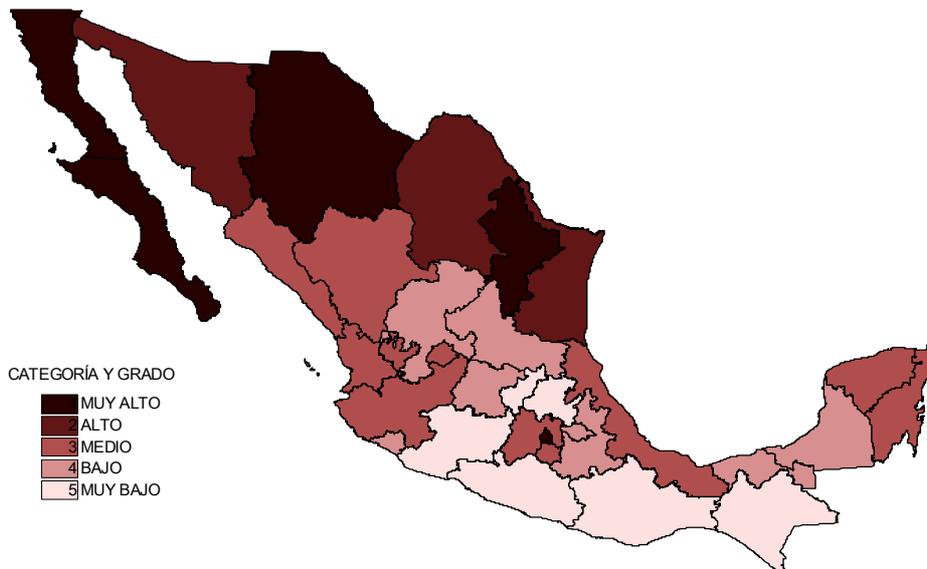
*Concluye*

Mapa 1. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1950



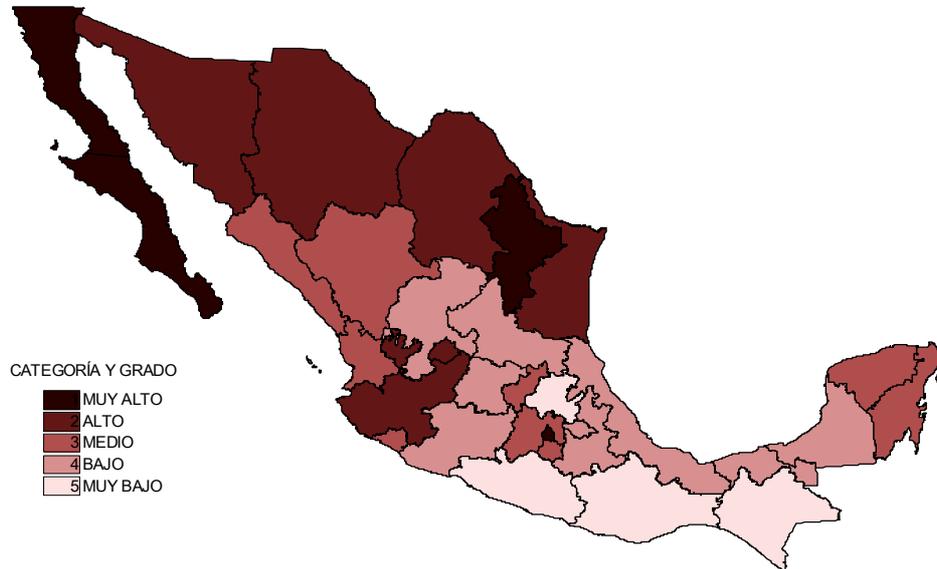
Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

Mapa 2. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1960



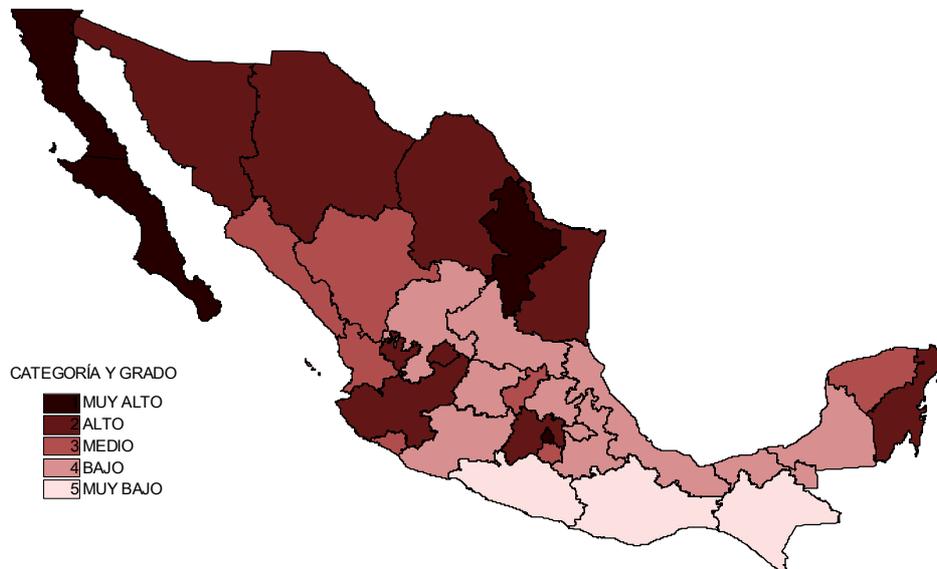
Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

Mapa 3. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1970



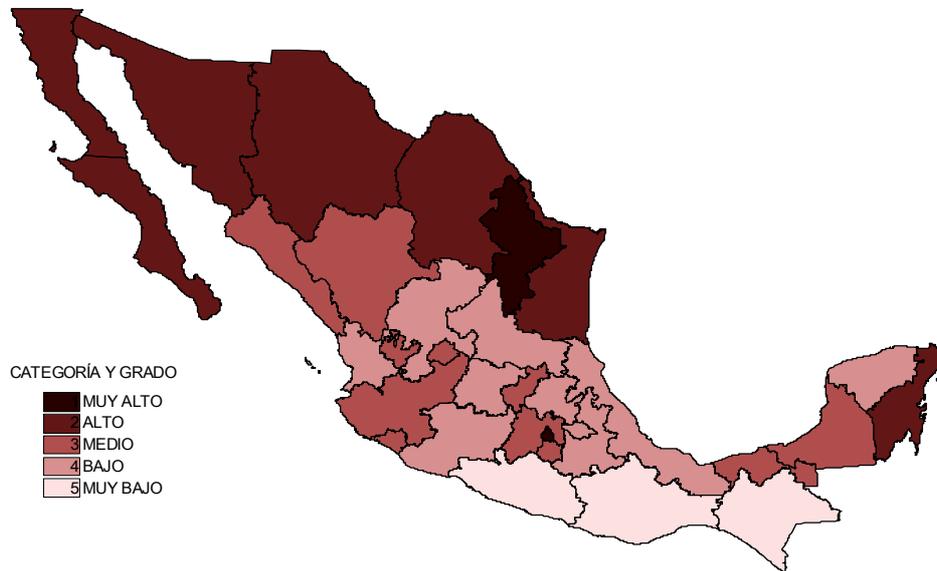
Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

Mapa 4. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1980



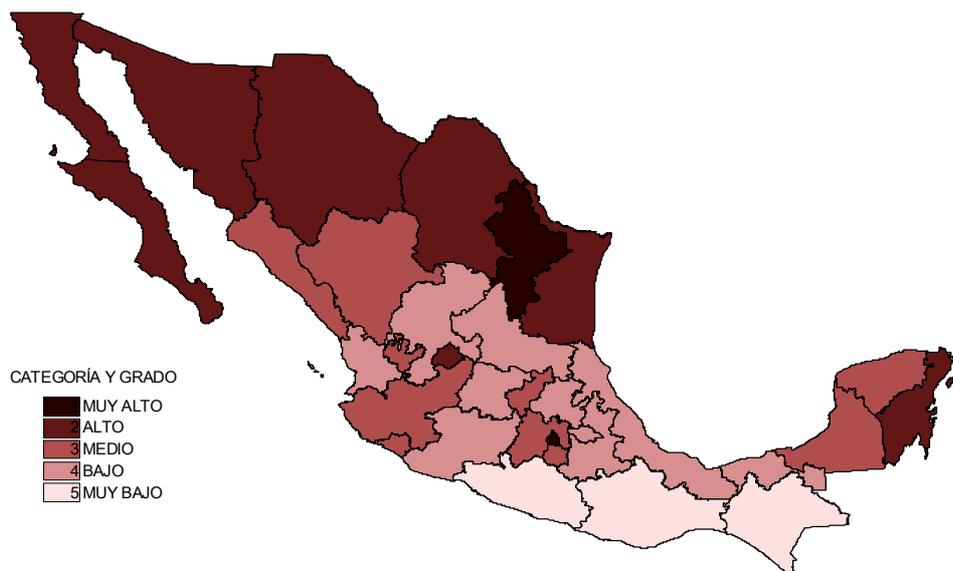
Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

Mapa 5. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1990



Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

Mapa 6. México: Índice Modificado de Desarrollo Humano, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD, ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*, México. 2003.  
Nota: Reclasificación propia con base en datos originales del IMDH.

**Cuadro 6. Paradigmas de relaciones entre el Estado y la sociedad civil**

Características	Estado Desarrollista	Estado Neoliberal	Estado Democrático
Papel del Estado	Función central y unificante. Rol de proveedor de servicios. Integrador social. Centraliza el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas sociales, organizadas sectorialmente.	Función subsidiaria. Cede al sector privado (nacional o internacional) parte de sus funciones sociales. Mantiene una función jurídica reguladora y subsidiaria hacia los pobres.	Funciones de regulación en el desarrollo social. Recupera funciones redistributivas aunque indirectas. Amplía la concertación con actores sociales para legitimar el ejercicio de estas funciones. El mercado cumple una función racionalizadora con "correcciones" desde entes reguladores.
Sentido de la equidad	Extensiva a la justicia social. La equidad se asocia a la distribución del ingreso y al acceso universal a servicios básicos, educación, salud y seguridad social.	Restringida a la igualdad de oportunidades (ausencia de trabas para la competencia, regulación anti-monopólica, etc). Alcance compensatorio, mediante inversión en subsidios para elevar la productividad de los pobres, atender urgencias básicas y garantizar mayor gobernabilidad económica. El derecho a la equidad como derecho individual. Algunos niveles de equidad son funcionales a la gobernabilidad sistémica.	Simbólicamente real y tendencialmente material. Extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas, a presencia pública, capacidad de gestión extendida a todos los actores). Extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización. Funcional a un proyecto de gobernabilidad progresiva.
Mecanismos de toma de decisiones	La asignación de recursos sociales se concentra en el poder ejecutivo. Efectos distribuidos de manera patrimonialista hacia la sociedad.	Predomina el mercado o los criterios de mercado en las decisiones sobre la asignación del gasto social. Aplican criterios de costo-beneficio en la inversión social y la racionalización de recursos.	Las decisiones emanan más del juego democrático de procesamiento de demandas. Descentralización progresiva en el diseño y la ejecución de políticas.
Patrones de articulación Estado-sociedad	Cientelar-burocrático, patrimonialista y corporativismo de sesgo estatista. Mecanismos débiles de representatividad institucional frente a fuertes relaciones directas entre las bases sociales, el liderazgo del Estado y las cúpulas de los partidos políticos.	Tecnocrático-verticalista en la relación entre el Estado Social y la "sociedad de los pobres". Tendencia corporativista de mercado (mediante lobbies e instituciones intermedias diversas) en el juego de presiones desde la sociedad hacia el Estado	Sistema institucional para procesar demandas de actores diversos. Instituciones transparentes en la resolución de conflictos y la asignación de recursos. Mecanismos de financiamiento con gestión compar-tida entre Estado y grupos organizados de la sociedad civil. Actores sociales con capacidad para incidir en las pugnas redistributivas y en el diseño de estrategias nacionales.

*Continúa*

**Cuadro 6. Paradigmas de relaciones entre el Estado y la sociedad civil**

Características	Estado Desarrollista	Estado Neoliberal	Estado Democrático
Magnitud y perfil de los sectores sociales del Estado	Sectores grandes y macrocefálicos en el aparato del Estado (en educación, salud y seguridad social). Estado benefactor con políticas sociales sectoriales a escala y cobertura universal.	Sectores reducidos pero eficientes en el Estado para el diseño, la gestión y la ejecución de políticas sociales. Tendencia a centralizar y hacer eficiente la asignación y gestión de recursos. Reducción de los sectores sociales. Descentralización en ejecución de políticas. Metas de autofinanciamiento a mediano plazo. Privatización de la oferta de satisfactores con calidad según capacidad de pago del cliente.	Tamaño flexible y dinámico según desafíos y necesidades. Eficiencia tecnológica y manejo de la complejidad y la incertidumbre. Tendencia a la co-gestión entre distintas entidades y actores para diseñar y ejecutar políticas. Concertación entre actores para recursos y tipos de apoyo. Abordaje sistémico de necesidades sociales que trasciende el enfoque sectorial. Papel central de la información y la comunicación en la relación entre los sectores sociales, los beneficiarios y demandantes de servicios.
Descentralización	Predomina la planificación regional centralizada, en aras de la diversificación económica y la integración nacional.	Descentralización parcial, asociada a la privatización, la eficiencia, la reducción del gasto social-estatal y el descargo de funciones sociales hacia entidades descentralizadas (públicas y privadas).	Descentralización asociada al fortalecimiento de los poderes locales y a la desconcentración de recursos. Lo local-municipal es nuevo eje de la gestión y ejecución de programas y políticas sociales; y receptáculo de las demandas sociales de la comunidad. La descentralización se asocia a la desburocratización y la democratización del Estado.

Fuente: Elaborado con base en Hopenhayn, 1995.

**Cuadro 8. Los modelos de desarrollo y la política social en América Latina**

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (pre-reformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (post-reformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
1 Posición filosófica dominante	Utilitarismo social	Liberalismo igualitario y libertario	Socialismo y Comunitarismo
2 Guías de ideario social	Solidaridad, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo	Eficiencia, subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual	Equidad, ciudadanía, derechos humanos
3 Criterios de igualdad	Derechos sociales laborales formales con servicios básicos	Derechos morales con un paquete de servicios básicos para inserción competitiva en el mercado	Derechos sociales con bienes y servicios amplios que aseguren las condiciones iniciales para el desarrollo humano personal, comunitario y social
4 Sentido del modelo	Desarrollo económico	Maximización del ingreso	Ampliar las opciones y capacidades humanas para alcanzar el bienestar integral
5 Esferas dominantes	Estado. Principal mecanismo distribuidor de recursos y motor del desarrollo. Acción social a través del Estado como escenario del conflicto distributivo. El sistema favorece a los grupos de presión colectivos y organizados con mayor fuerza política	Mercados. Apoyo a la "neutralidad" del mercado como el mejor espacio asignador de los recursos. Énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal. Revalorizar actores no estatales	Sociedad. Necesidad del consenso político entre ciudadanía, burocracia y empresarios para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas. Necesidad de legitimación del sistema democrático
6 Estado	Estado interventor principal responsable de la planeación, financiamiento y ejecución de programas sociales. Estado de Bienestar con seguridad social estratificada. Gobierno con liderazgo fuerte.	Estado neoliberal con intervención selectiva, residual, con política asistencial compensatoria. Respeto a los derechos humanos relacionados con el mercado. Promotor del mercado	Estado democrático como garante de los derechos fundamentales que aseguren a la ciudadanía el acceso a niveles de bienestar para la integración social. Promotor del desarrollo humano
7 Mercado	Mecanismo mayormente ajeno a la acción social	Crecente participación del sector privado y de los mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales	Acción limitada del mercado en el ámbito social por el reconocimiento de sus efectos inequitativos
8 Sociedad	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales, y organizaciones de asistencia social	Énfasis en la participación de los beneficiarios de la política social con los actores gubernamentales y privados	Participación ciudadana en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y componente esencial de una política social incluyente
9 Prioridades de las políticas públicas	Integración del mercado interno vía sustitución de importaciones. Proteccionismo estatal. Modernización y movilidad social vía educación. Movilizaciones de masas	Competitividad internacional vía exportaciones al mercado mundial. Desregulación, privatización y mejoría de la eficiencia. Control de variables macroeconómicas. Mayor inversión extranjera y en recursos humanos	Equilibrio entre las condiciones internas y externas. Reducir las desigualdades. Ampliar oportunidades. Fortalecer las capacidades humanas (salud y educación). Promover el empleo. Reestructurar el presupuesto para promover el desarrollo humano.

*Continúa*

**Cuadro 8. Los modelos de desarrollo y la política social en América Latina**

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (pre-reformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (post-reformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
10 Objetivos de la política social	Integración social y regulación de conflictos distributivos	Combate a la pobreza	Reducción de la exclusión social y aumento de la equidad social
11 Relación política social/política económica	Política social desvinculada de la política económica. Primero crecimiento y después distribución para impulso al mercado interno	Política social subordinada a la política económica (principalmente a los equilibrios macroeconómicos). Crecimiento es un fin en sí mismo con disminución del beneficio general	Política social integrada y complementaria a la económica. Crecimiento económico para la equidad y el desarrollo humano con énfasis en los más pobres. Equidad como requisito para el crecimiento.
12 Prioridades de la política social	Ampliación de la cobertura a los sectores "duros" de las políticas sociales (seguridad social, salud y educación)	Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados	Lucha contra la pobreza, equidad, ciudadanía, inclusión social, pobreza infantil y de ancianos, equidad de género, calidad de los servicios sociales, impactos de la globalización
13 Alimentación, salud y educación	Medios para la modernización	Inversión en capital humano como insumo para crecimiento económico	Fines en sí mismos como necesidades y derechos humanos
14 Estrategia para la erradicación de la pobreza	Universalista con pleno empleo. Asistencialismo paternalista. Distribución dirigida del ingreso y la riqueza	Primero crecimiento y reparto después. Provisión de redes de ayuda. Focalización de beneficiarios con demostración de méritos	Fortalecer a los pobres como actores sociales. Participación social. Accesos a bienes y servicios. Equidad de género.
15 Cobertura poblacional	Pretensión universal y homogénea pero segmentada según las posición del trabajo asalariado	Focalizada en pobreza extrema (meritocracia) y selectiva a grupos de alta vulnerabilidad (caridad)	Universal en servicios y prestaciones básicas, con focalización social y territorial, según criterios de pobreza y vulnerabilidad, con corresponsabilidad ciudadana
16 Beneficiarios	Principalmente clases medias urbanas y grupos organizados	Grupos en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza y exclusión social
17 Diseño institucional y toma de decisiones	Organización estatal centralizada, sectorial, corporativa y clientelar	Organización descentralizada y desconcentrada, con énfasis en la demanda y la eficiencia	Organización democrática, participativa, integral y multisectorial con énfasis en eficiencia y transparencia
18 Operación de la política social y los recursos	Centralizada	Descentralizada	Centralizada/Descentralizada
19 Operación de los servicios sociales	Estatista y con mercado complementario	Privatizante con impulso a la mercantilización	Corresponsable entre Estado y sociedad civil-comunidad, y desmercantilización
20 Financiamiento	Principalmente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo. Y expansivo asignado según las presiones de los grupos sociales organizados. Subsidio a la oferta.	Diversificación de las fuentes de financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social focalizado como inversión eficiente en capital humano. Subsidio a la demanda.	Principalmente estatal. Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de la política social, sustentados en los principios de factibilidad económica, eficiencia y equidad.
21 Evaluación	Ausente	Contraloría estatal	Contraloría social
22 Indicadores de éxito	Indicadores sociales (salud, educación y empleo)	PIB por habitante y tasa de crecimiento	Indicadores de desarrollo humano
23 Condición esperada de la población	Homogénea: protección de derechos sociales	Libertad de elección: protección de derechos individuales	Equitativa con reconocimiento de la diversidad
24 Sociedad resultante	Desigual-integrada respecto a un proyecto social y económico	Desigual segmentada, estratificada y desintegrada	Heterogénea e integrada socialmente

Fuente: Elaboración propia con base en : Coraggio, 1999; GDF y SDS, 2000; Calderón, 2000; y, Sottoli, 2002.

**Cuadro 11. La pobreza en México, 1992-2004**

Concepto y Línea de Pobreza	Proporción total de pobres						Total absoluto de pobres					
	Hogares			Personas			Miles de Hogares			Miles de Personas		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Alimentaria (L1)												
1992	17.4	10.2	29.5	22.5	13.5	35.7	3,054	1,148	1,906	19,971	8,179	11,791
1994	16.1	7.2	30.0	21.1	9.7	36.8	3,130	922	2,207	19,420	6,574	12,846
1996	28.8	20.1	43.3	37.1	26.5	52.4	5,895	2,635	3,260	35,283	17,879	17,405
1998	26.8	16.4	43.8	33.9	21.3	52.1	5,857	2,312	3,546	33,195	15,330	17,865
2000	18.6	9.8	34.1	24.2	12.6	42.4	4,142	1,381	2,761	24,338	7,691	16,647
2002	15.8	8.5	28.5	20.3	11.4	34.8	3,895	1,331	2,564	20,917	7,175	13,743
2004	13.7	8.7	22.3	17.3	11.0	27.6	3,541	1,432	2,109	18,226	7,308	10,917
De capacidades (L2)												
1992	21.8	14.0	34.8	28.0	18.4	41.8	3,826	1,576	2,250	24,853	11,103	13,750
1994	22.7	12.8	38.1	29.4	17.1	46.2	4,413	1,629	2,784	27,059	11,314	15,745
1996	36.5	27.7	51.3	45.3	35.0	60.2	7,470	3,620	3,850	43,082	23,328	19,754
1998	32.9	22.8	49.3	40.7	29.0	57.6	7,190	3,207	3,983	39,854	20,477	19,377
2000	25.3	16.2	41.4	31.9	20.2	50.0	5,634	2,283	3,351	32,082	12,409	19,672
2002	21.8	13.3	36.6	27.4	17.4	43.9	5,374	2,082	3,291	28,233	10,954	17,279
2004	19.8	14.2	29.4	24.6	17.8	35.7	5,117	2,338	2,780	25,916	11,766	14,150
De patrimonio (L3)												
1992	44.1	35.6	56.7	52.6	44.0	65.0	7,740	4,042	3,698	46,687	25,861	20,826
1994	46.8	35.6	64.2	55.6	43.6	72.0	9,098	4,469	4,629	51,173	27,652	23,520
1996	60.8	53.2	73.4	69.6	61.9	80.8	12,444	6,943	5,501	66,192	40,296	25,896
1998	55.6	47.7	68.6	63.9	55.8	74.9	12,152	6,655	5,497	62,571	38,165	24,406
2000	45.9	37.4	60.7	53.7	43.8	69.3	10,221	5,290	4,931	54,006	26,776	27,230
2002	43.0	34.9	57.2	50.6	41.5	65.4	10,600	5,460	5,140	52,138	26,851	25,287
2004	39.6	34.2	48.8	47.0	41.0	56.9	10,235	5,625	4,610	49,514	27,035	22,480

Notas:

Se considera la población media de cada año y no la censal.

Se desagregan los datos con base en los valores relativos obtenidos a partir de las ENIGHs.

Se consideran los datos nacionales de población urbana y rural (urbana igual a más de 15 mil habitantes)

Se estiman los valores absolutos urbanos y rurales según cifras relativas de Sedesol.

Fuentes: Estimaciones propias con base en:

Sedesol, La medición de la pobreza en México al año 2000, México, 2002;

Sedesol, Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX, México, 2002;

Conapo, Proyecciones de población de México, 1990-2050, México, 2004.

Sedesol, Medición de la pobreza, 2002-2004, México, 2005;

Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox, 2005, México, 2005;

**Cuadro 12. México. Índice de riesgo nutricional por entidad federativa, según condiciones municipales, 2000**

Estado	Índice de riesgo	
	Promedio	Categoría
Chiapas	2.77	Muy alto
Oaxaca	2.06	Muy alto
Guerrero	0.89	Muy alto
Veracruz	-2.55	Alto
Hidalgo	-3.64	Alto
Puebla	-3.64	Alto
Yucatán	-3.78	Alto
Campeche	-4.04	Alto
San Luis Potosí	-4.84	Moderado
Tabasco	-5.34	Moderado
Michoacán	-5.79	Moderado
Zacatecas	-6.56	Moderado
Guanajuato	-7.26	Moderado
Nacional	-7.34	Moderado
Nayarit	-7.47	Moderado
Tlaxcala	-7.70	Moderado
Quintana Roo	-7.91	Moderado
Querétaro	-8.07	Moderado
Durango	-8.22	Moderado
Sinaloa	-8.30	Moderado
Morelos	-8.59	Moderado
Estado de México	-9.59	Bajo
Tamaulipas	-10.30	Bajo
Colima	-10.39	Bajo
Jalisco	-10.67	Bajo
Sonora	-10.73	Bajo
Chihuahua	-10.87	Bajo
Baja California Sur	-11.30	Bajo
Aguascalientes	-11.31	Bajo
Coahuila	-12.33	Bajo
Baja California Norte	-12.86	Bajo
Nuevo León	-13.10	Bajo
Distrito Federal	-13.26	Bajo

Fuente: INCMyn, SLAN, Cambios en la situación nutricional de México de 1990 a 2000, México, 2003

**Cuadro 13. México. Lugar nacional de las entidades federativas según el grado de marginación, 1970-2000**

Entidad Federativa	1970	1980	1990	2000	Promedio 1970-2000	Diferencia 1970-2000
<b><i>Mejoran</i></b>						
Querétaro	6	11	14	14	11	-8
Tlaxcala	8	14	16	16	14	-8
Quintana Roo	11	12	19	19	15	-8
Tabasco	5	5	9	9	7	-4
Aguascalientes	23	28	27	27	26	-4
México	19	29	21	21	23	-2
Baja California Sur	26	24	28	28	27	-2
<b><i>Estables</i></b>						
Oaxaca	1	1	2	2	2	-1
Nayarit	16	13	17	17	16	-1
Colima	22	21	23	23	22	-1
Chihuahua	25	22	26	26	25	-1
Coahuila	28	27	29	29	28	-1
Nuevo León	30	31	31	31	31	-1
Guerrero	3	3	3	3	3	0
Hidalgo	4	4	4	4	4	0
Jalisco	24	25	24	24	24	0
Distrito Federal	32	32	32	32	32	0
Chiapas	2	2	1	1	2	1
Puebla	7	9	6	6	7	1
Zacatecas	9	6	8	8	8	1
Yucatán	12	15	11	11	12	1
Michoacán	13	10	12	12	12	1
Guanajuato	14	18	13	13	15	1
Morelos	21	20	20	20	20	1
Baja California	31	30	30	30	30	1
<b><i>Empeoran</i></b>						
Sinaloa	20	16	18	18	18	2
San Luis Potosí	10	8	7	7	8	3
Durango	18	19	15	15	17	3
Sonora	29	26	25	25	26	4
Tamaulipas	27	23	22	22	24	5
Campeche	17	17	10	10	14	7
Veracruz	15	7	5	5	8	10

Fuentes: Coplamar 1982, Conapo y Conagua 1993, Conapo 2000.

**Cuadro 14. México. Lugar nacional de las entidades federativas según el Índice Modificado de Desarrollo Humano, 1950-2000**

Entidad federativa	1950	1960	1970	1980	1990	2000	Promedio	Diferencias
							1950-2000	1950-2000
<i><b>Ganadoras</b></i>								
Querétaro	29	29	18	17	16	11	20	18
Estado de México	22	18	11	9	13	14	15	8
Guanajuato	27	23	28	23	25	21	25	6
Colima	18	19	12	14	12	13	15	5
Nuevo León	6	3	2	2	2	2	3	4
Aguascalientes	13	10	10	12	10	9	11	4
Coahuila	7	6	8	6	8	4	7	3
<i><b>Estables</b></i>								
Guerrero	32	31	30	30	30	30	31	2
Tlaxcala	25	25	25	24	23	23	24	2
Chihuahua	5	5	5	5	4	3	5	2
Campeche	20	22	23	27	15	18	21	2
Morelos	17	15	15	16	14	16	16	1
Distrito Federal	2	1	1	1	1	1	1	1
Hidalgo	28	28	29	29	26	27	28	1
San Luis Potosí	21	24	21	25	20	20	22	1
Jalisco	12	11	9	10	11	12	11	0
Sonora	8	7	6	7	6	8	7	0
Tabasco	23	20	24	20	19	24	22	-1
Tamaulipas	9	8	7	8	9	10	9	-1
Chiapas	31	30	31	31	32	32	31	-1
Oaxaca	30	32	32	32	31	31	31	-1
Quintana Roo	4	14	17	11	7	5	10	-1
Sinaloa	15	12	14	15	18	17	15	-2
Puebla	24	26	26	26	28	26	26	-2
Michoacán	26	27	27	28	29	28	28	-2
<i><b>Perdedoras</b></i>								
Baja California Sur	3	4	4	4	5	7	5	-4
Baja California	1	2	3	3	3	6	3	-5
Durango	10	9	13	13	17	15	13	-5
Nayarit	16	16	16	18	21	22	18	-6
Yucatán	11	13	19	19	22	19	17	-8
Veracruz	19	17	20	22	27	29	22	-10
Zacatecas	14	21	22	21	24	25	21	-11

Fuente: Elaboración propia con base en: PNUD, ONU (2003), Informe sobre desarrollo humano, 2002, Méxi

**Cuadro 16. México. Cobertura del Progreso-Oportunidades, 1997-2005**

Entidad federativa	1997			1998			1999			2000			2001			2002			2003			2004			2005			
	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	Mpios.	Locs.	Familias benef.	
30 Veracruz	47	569	24,972	184	4,154	193,032	200	5,804	255,248	200	5,805	288,693	204	6,972	382,430	209	7,352	500,703	209	7,343	493,143	210	7,575	558,833	210	8,594	552,960	
07 Chiapas				107	3,557	181,141	110	5,131	255,288	110	5,094	281,836	110	6,111	433,360	117	6,112	497,201	117	6,096	492,054	118	7,597	554,525	118	7,506	543,933	
20 Oaxaca	60	804	62,000	292	2,820	147,035	515	3,914	178,971	522	4,038	239,093	553	6,026	326,573	557	6,224	399,564	557	6,208	391,890	570	6,548	423,965	570	6,516	405,842	
15 México				64	1,930	143,361	85	2,264	151,838	85	2,255	157,530	101	2,670	198,751	110	2,995	278,092	110	2,996	276,323	124	3,403	381,536	124	3,628	383,168	
21 Puebla	77	983	55,243	191	2,761	168,817	212	3,416	206,091	210	3,383	203,643	214	3,703	243,637	215	3,759	324,354	215	3,752	320,213	217	4,028	383,260	217	4,346	379,193	
12 Guerrero	11	331	30,927	76	2,936	170,148	76	3,355	185,335	76	3,337	181,560	76	4,011	209,545	76	4,118	276,023	76	4,109	272,452	76	4,738	319,235	76	4,708	311,367	
16 Michoacán	33	375	10,351	71	2,527	106,691	113	3,541	141,425	113	3,528	141,671	113	4,848	198,262	113	4,884	264,631	113	4,862	258,778	113	5,490	287,091	113	5,492	272,836	
11 Guanajuato	22	301	7,599	46	2,373	92,039	46	3,006	101,289	46	2,986	111,939	46	3,929	147,274	46	4,186	192,768	46	4,168	190,743	46	4,895	238,582	46	4,978	226,874	
13 Hidalgo	46	1,234	49,727	76	2,331	102,584	76	2,673	105,687	76	2,660	102,616	82	3,055	129,527	84	3,421	179,082	84	3,415	177,525	84	3,763	198,774	84	3,763	193,456	
24 San Luis Potosí	27	1,011	35,199	58	2,589	98,128	58	3,118	106,211	58	3,092	103,582	58	3,518	116,237	58	3,642	148,237	58	3,634	146,872	58	4,045	185,374	58	4,573	187,600	
14 Jalisco				105	1,604	33,893	122	2,498	40,832	122	2,455	41,798	123	4,151	66,564	123	4,128	79,166	123	4,104	78,187	124	5,368	147,580	124	5,578	149,626	
27 Tabasco				17	1,003	60,534	17	1,130	66,590	17	1,132	67,145	17	1,310	91,308	17	1,412	117,554	17	1,412	117,185	17	1,611	150,222	17	1,653	148,721	
31 Yucatan				99	545	59,927	101	662	63,431	101	660	68,342	102	732	85,002	106	762	116,809	106	759	116,197	106	886	133,883	106	890	131,721	
25 Sinaloa				18	1,580	61,036	18	1,971	68,844	18	1,960	68,304	18	2,389	89,896	18	2,405	103,842	18	2,401	102,768	18	2,893	123,706	18	2,898	126,519	
32 Zacatecas				55	1,252	45,986	56	1,856	74,639	56	1,889	84,955	56	2,166	96,700	57	2,171	113,425	57	2,156	111,824	57	2,338	119,977	57	2,325	112,529	
28 Tamaulipas				35	997	33,779	36	1,310	36,776	36	1,315	38,780	36	1,489	43,739	39	1,551	70,553	39	1,551	69,116	43	1,792	84,608	43	1,940	84,066	
22 Querétaro	11	380	8,936	18	876	34,870	18	1,034	38,205	18	1,036	37,288	18	1,194	48,307	18	1,282	67,157	18	1,282	66,466	18	1,444	74,568	18	1,487	74,111	
10 Durango				32	600	15,257	39	1,138	24,207	39	1,141	29,900	39	1,814	38,094	39	1,877	58,748	39	1,862	57,864	39	2,209	73,811	39	2,281	73,062	
17 Morelos				33	273	14,766	33	326	18,759	33	321	18,124	33	482	41,386	33	634	69,873	33	635	68,723	33	866	74,130	33	832	67,956	
26 Sonora				23	516	24,855	34	621	27,101	34	625	27,418	34	858	32,450	34	897	59,970	34	896	59,240	34	1,072	64,827	34	1,061	60,355	
08 Chihuahua	2	38	168	25	886	16,401	42	986	17,521	42	940	17,720	42	1,662	30,378	44	1,673	40,606	44	1,633	39,458	47	2,879	57,402	47	2,902	58,211	
04 Campeche	9	137	6,346	11	404	24,928	11	509	28,791	11	472	30,708	11	509	37,603	11	505	46,353	11	504	45,966	11	606	57,013	11	575	55,412	
29 Tlaxcala				24	162	9,565	29	222	11,134	29	220	12,018	29	330	20,128	29	330	20,128	29	398	34,737	29	492	51,094	29	493	50,395	
23 Quintana Roo				6	261	14,521	6	306	19,105	6	306	19,999	8	330	26,549	8	333	42,928	8	333	42,207	8	519	46,153	8	491	47,090	
19 Nuevo León				24	581	14,776	24	750	16,132	24	742	15,691	24	1,137	20,645	24	1,142	24,611	24	1,139	24,453	24	2,051	49,564	24	2,135	46,485	
18 Nayarit				20	603	35,237	20	765	37,558	20	767	34,874	20	855	39,743	20	862	47,741	20	860	47,119	20	937	49,677	20	973	45,869	
05 Coahuila	12	181	9,237	24	442	20,281	28	462	20,458	34	554	21,418	36	794	26,912	35	829	39,526	35	826	38,993	38	1,031	42,166	38	1,032	37,885	
01 Aguascalientes				11	148	1,075	11	148	1,075	11	145	1,253	11	267	3,311	11	367	15,009	11	366	14,945	11	678	26,195	11	724	25,708	
02 Baja California Norte				3	40	1,336	4	100	1,845	4	97	1,758	4	164	2,940	5	239	9,027	5	235	8,169	5	371	14,965	5	388	17,087	
09 Distrito Federal																												
06 Colima				10	86	3,862	10	99	3,985	10	98	3,799	10	117	6,816	10	176	14,401	10	176	14,223	10	250	16,914	10	236	16,032	
03 Baja California Sur				3	22	1,246	5	100	1,954	5	99	2,328	5	144	3,600	5	180	6,900	5	176	6,604	5	598	10,370	5	574	10,168	
Total	357	6,344	300,705	1,750	40,711	1,930,032	2,155	53,215	2,306,325	2,166	53,152	2,455,783	2,317	64,034	3,237,667	2,354	70,520	4,240,000	2,353	70,287	4,184,437	2,429	82,973	5,000,000	2,435	85,592	4,913,317	

Fuente: Sedesol, www.progres.a.gov.mx.

**Cuadro 17. Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa 1\_/  
Millones de pesos de 1993**

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 e_/	Total Acumulado	Porcentaje 4_/
Veracruz	7	140	215	307	375	490	587	608	695	3,424	11.6
Chiapas		44	194	272	357	502	554	572	654	3,150	10.7
Oaxaca	8	78	145	222	304	384	452	450	513	2,557	8.7
Puebla	6	110	178	225	257	329	385	408	476	2,374	8.1
Guerrero	2	93	162	200	223	280	335	354	409	2,059	7.0
México		65	139	180	205	262	320	374	447	1,992	6.8
Michoacán	1	47	125	156	190	248	283	295	338	1,682	5.7
Hidalgo	11	86	110	123	143	181	216	219	254	1,344	4.6
Guanajuato	1	41	96	124	145	188	217	241	283	1,335	4.5
San Luis Potosí	9	92	123	124	144	169	192	199	234	1,286	4.4
Tabasco		22	73	84	102	141	161	179	207	969	3.3
Sinaloa		35	66	76	89	118	126	135	157	800	2.7
Yucatán		23	60	73	85	114	136	139	161	791	2.7
Zacatecas		17	58	87	104	116	127	122	137	768	2.6
Jalisco		14	36	46	58	79	86	113	149	581	2.0
Querétaro	2	18	37	44	51	68	81	88	100	487	1.7
Tamaulipas		18	36	42	49	65	79	84	98	471	1.6
Campeche	2	18	33	36	43	57	63	65	75	392	1.3
Morelos		6	16	21	29	57	78	84	97	389	1.3
Durango		8	25	34	39	54	65	73	85	383	1.3
Sonora		13	24	29	33	49	64	66	77	356	1.2
Nayarit		12	36	38	42	52	54	55	63	351	1.2
Quintana Roo		7	18	25	28	40	52	55	63	289	1.0
Chihuahua	0	9	17	20	27	41	46	49	60	270	0.9
Coahuila	1	17	20	22	25	35	42	40	47	248	0.8
Tlaxcala		4	10	14	18	34	43	51	61	235	0.8
Nuevo León		8	14	18	19	24	26	36	46	189	0.6
Aguascalientes			1	2	3	9	21	26	32	94	0.3
Colima		2	4	5	5	11	15	17	19	79	0.3
Baja California		1	2	3	3	8	10	13	17	57	0.2
Baja California Sur		1	2	3	3	7	8	9	11	43	0.1
Distrito Federal									16	16	0.1
Subtotal	50	1,050	2,077	2,654	3,198	4,211	4,922	5,219	6,083	29,463	100.0
Nivel nacional 2_/	153	233	182	148	225	179	394	526	620	2,659	
Total nacional 3_/	203	1,282	2,258	2,802	3,423	4,390	5,315	5,744	6,703	32,121	

1/ Se reportan cifras a partir del inicio de este Programa. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

2/ Incluye los recursos asignados al D.F. entre 1997 y 2004 en que no tuvo familias beneficiarias.

3/ Incluye costos de operación.

4/ Estimado sobre la suma del gasto asignado a las entidades federativas.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Elaborado con base en: SHCP con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

Porcentaje Acumulado
11.6
22.3
31.0
39.0
46.0
52.8
58.5
63.1
67.6
72.0
75.3
78.0
80.7
83.3
85.2
86.9
88.5
89.8
91.1
92.4
93.6
94.8
95.8
96.7
97.6
98.4
99.0
99.3
99.6
99.8
99.9
100.0

**Cuadro 20. México. Clasificación del gasto públ**

<b>Funciones</b>	<b>Objetivo</b>
Educación	Prestación de los servicios educativos en todos los niveles
Salud	Actividades relacionadas con la prestación de servicios colectivos y personales y la generación de recursos para la salud
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Acciones de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana; así como el financiamiento para el mejoramiento y adquisición de vivienda y acciones de desarrollo regional
Seguridad social	Actividades de seguridad social que desarrollan las dependencias y entidades de servicios de salud, prestaciones económicas y sociales, tanto a la población asegurada como a la no asegurada
Asistencia social	Programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, y servicios a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados
Infraestructura hidráulica	Abastecimiento de agua potable, la operación y el desarrollo de la infraestructura de la misma y la construcción y ampliación de obras de drenaje y plantas de tratamiento de aguas residuales

Laboral	Acciones relativas a la conducción y orientación del mercado de trabajo hacia la promoción para la generación de empleos, establecimiento de salarios mínimos, capacitación para el trabajador y seguridad e higiene en los procesos productivos, así como la asistencia técnica y regulación de la defensa laboral
---------	---

Fuente: Elaborado con base en: CESOP, Evolución reciente

## **blico en funciones de desarrollo social**

<b>Áreas de acción</b>
Básica, media superior, superior, posgrado, para adultos, cultura, deporte, apoyo en servicios educativos concurrentes, "otros servicios educativos y actividades inherentes". Incluye la prestación de los servicios en cada nivel, así como el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados
Prestación de servicios de salud a la comunidad. Incluye campañas para la promoción y prevención de salud y el fomento de la salud pública, tales como la vigilancia epidemiológica, la salud ambiental, el control de los vectores y la regulación sanitaria, así como la prestación de servicios de salud por personal no especializado
Prestación de servicios de salud a la persona. Incluye la atención preventiva, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, así como la atención de urgencias en todos los niveles a cargo de personal especializado
Generación de recursos para la salud. Incluye la creación, fabricación y elaboración de bienes e insumos para la salud, la comercialización de biológicos y reactivos, la formación y desarrollo de recursos humanos, así como el desarrollo de la infraestructura y equipamiento en salud
Rectoría del Sistema Nacional de Salud. Comprende la formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas generales, la planeación estratégica, la generación de información, la evaluación del desempeño. La coordinación intersectorial, la regulación de la emisión de normatividad en salud, así como la administración, gestión o apoyo de actividades inherentes, la comunicación social, los asuntos jurídicos y la administración y gestión de los servicios centralizados de suministros y adquisiciones, entre otros.
Urbanización. Incluye las acciones de financiamiento, la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana
Vivienda. Incluye las acciones de financiamiento para la adquisición y mejoramiento de la vivienda
Desarrollo regional. Incluye las acciones y programas que se llevan a cabo en el ámbito regional a través de instrumentos o mecanismos específicos para impulsar la infraestructura y su equipamiento, el bienestar social, la actividad económica y apoyos para el saneamiento financiero en municipios y entidades federativas
Edad avanzada. Incluye las erogaciones que por concepto del seguro de cesantía en edad avanzada y vejez (jubilaciones) realizan entidades como IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE, etc.
Incapacidad. Incluye las erogaciones que por concepto de los seguros de enfermedad y maternidad, riesgo de trabajo e invalidez y vida (pensiones) realizan entidades como el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, CFE, etc.
Otros. Incluye esquemas de protección social a población no asegurada (Seguro Popular de Salud), el pago de prestaciones sociales a través de instituciones de seguridad social, tales como compensaciones de carácter militar, estancias de bienestar social, espacios físicos y educativos, así como pagas y ayudas de defunción
Comprende los programas especiales y acciones relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a población marginada
Indígenas. Comprende los servicios de asistencia social que se prestan en comunidades indígenas
Otros grupos vulnerables. Comprende los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios)
Suministro de agua potable. Incluye la construcción, operación y mantenimiento de sistemas de abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, desarrollados o regulados en el ámbito federal

Actualmente forma parte del gasto en funciones de desarrollo económico

del gasto social, 1996-2005, México, 2004