

005362
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ACATLAN

13
21

'97 AGO 4 PM 10 14

POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO. 1970-1996

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

PRESENTA

NORMA RUIZ VELAZQUEZ

ASESOR: MTRO. HECTOR CAMPOS PADILLA

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

Dedico esta tesis a quienes siempre la urgieron, Guadalupe Velázquez y Adriana Hernández;

a quien ha puesto siempre todo de su parte, Luis Rodríguez;

y a quien permitió llevarla a feliz término, Héctor Campos.

Por su consejo, mi particular agradecimiento a Juan José Sanabria.

POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO. 1970-1996

CONTENIDO

INTRODUCCION.			1
PRIMERA PARTE.		ESTADO Y POLITICA SOCIAL.	
Capítulo	1.	Las premisas sociales de la reproducción capitalista.	8
Capítulo	2.	El Estado dual y los efectos sociales autodestructivos del mercado.	15
Capítulo	3.	El contenido político y social del Estado democrático-liberal.	20
Capítulo	4.	Los modos de legitimación del Estado capitalista.	24
Capítulo	5.	La función de la política social en el Estado capitalista.	32
Capítulo	6.	Las transformaciones mundiales y la reestructuración del desarrollo.	39
Capítulo	7.	El impacto del nuevo modelo de crecimiento económico en América latina.	48
Capítulo	8.	Modernidad versus equidad.	56
SEGUNDA PARTE.		POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO.	
Capítulo	1.	Concepto y medición de la pobreza.	69
Capítulo	2.	Génesis y evolución de la política social en el México posrevolucionario.	83

Capítulo	3.	La política social de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado.	90
Capítulo	4.	La década perdida: el reajuste económico y la explosión de la pobreza extrema	105
Capítulo	5.	La crisis de legitimidad del <i>moderno</i> Estado mexicano.	128
Capítulo	6.	El nuevo modelo de asistencia social.	136
Capítulo	7.	La política de <i>alivio</i> a la pobreza.	152
PROPUESTA. CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL COMO ESTRATEGIAS PARA LA ERRADICACION DE LA POBREZA.			167
CONCLUSIONES.			185
BIBLIOGRAFIA.			191
ANEXOS.			197

INTRODUCCION

En las últimas décadas, la pobreza ha crecido de una manera vertiginosa en prácticamente todos los países del mundo, por lo que se ha convertido en un tema de gran relevancia y discusión en diversos espacios sociales -nacionales, internacionales, gubernamentales, privados, comunitarios, intelectuales, etc.-. Ello ha sido así porque la explosión de la pobreza mundial y su extensión a una dimensión extrema la ha llevado a ser vista por algunos sectores sociales como un fenómeno preocupante, que amenaza la estabilidad social no sólo de las naciones que la presentan en mayor grado, sino del orden global.

En este contexto, la conceptualización de la pobreza y las propuestas planteadas para combatirla se dividen en una amplia gama de enfoques opuestos y/o complementarios que, en términos generales, han arrojado resultados poco satisfactorios en su detención. Esta situación genera una de las preguntas que da origen este trabajo: *¿Por qué si hay tantos países, organismos, especialistas y líderes sociales interesados en el estudio y erradicación de la pobreza, ésta no deja de avanzar?*

Al tratar de responder esta pregunta y abundar en la explicación de la pobreza, poco a poco se va descubriendo que detrás de cada problema vinculado a ella hay otro más grande, ya sea económico, político o cultural, pero que hace más compleja su resolución. De aquí surge una inquietud que ha acompañado esta tesis a lo largo de su elaboración: *por más complicada y fatalista que aparezca la lucha contra la pobreza en una comunidad, en una nación o en el mundo entero, es inaceptable aseverar -como lo hacen algunos- que sin una **revolución social**, todos los esfuerzos por combatirla son inútiles y nada se puede hacer al respecto.*

Si de esta idea se pretendiera construir alguna hipótesis a comprobar, es probable que ésta fuera rechazada y finalmente se llegara a la conclusión de que, en efecto, ningún esfuerzo por combatir la pobreza tendrá éxito si no parte de una transformación del contexto político que posibilita su perpetuación. Por lo tanto, no ha sido intención de esta tesis explorar esta posibilidad.

No obstante, podría haberse demostrado lo contrario. Podrían haberse estudiado algunas experiencias de lucha contra la pobreza en las que ésta se haya logrado combatir aun sin alterar el orden político dominante. Ciertamente, estos casos existen, pero son sólo eso, casos aislados, ubicados en un nivel microsociedad y, la mayoría de las veces, promovidos por redes de beneficencia privada y organizaciones no gubernamentales, no por una política deliberada del Estado. Además, este tipo de estudio habría implicado una indagación sumamente acuciosa de la realidad específica a abordar, lo que definitivamente habría superado los alcances de este trabajo.

Otra pregunta fuente de esta tesis fue: *¿Concretamente, qué hace el Estado, como ente central de la organización social, para combatir la pobreza?* Esta pregunta implicó precisar una serie de conceptos y categorías que dieron cuerpo al marco teórico y al contexto histórico de esta tesis: *Estado capitalista, Estado de bienestar, Estado neoliberal, democracia liberal, socialdemocracia, derecho social, política social, modernidad, globalización, eficiencia, legitimidad, gobernabilidad, corporativismo, necesidades humanas, salario* y, desde luego, *pobreza*, entre otros. Pero, como lo que se pretendía saber particularmente es *¿qué hace hoy el Estado mexicano para combatir la pobreza?*, surgió otra extensa parte de estudio en la que se recabaron los antecedentes de la política social en México, su contexto, sus objetivos, su evolución, sus determinantes y su estado actual.

De esta forma, y aun careciendo de una hipótesis explícita a comprobar, se constituyó como objetivo de esta tesis el siguiente:

Analizar la función de la política social como herramienta del Estado moderno y, con base en ello, comprender los cambios operados en ésta, para el caso de México, durante el periodo 1970-1996.

Al indagar y analizar el papel que cumple la política social en relación al proceso de acumulación capitalista y a la convivencia social dentro de este tipo de Estado, se comprenden también sus principales objetivos, sus alcances y sus limitaciones, lo que permite entender por qué la pobreza se ha convertido en un fenómeno desbordante y por qué es abordada desde distintos enfoques. En cuanto a la política social en México, al estudiar los cambios en los contextos internacional y nacional a partir de los años setenta, resultan más claras las razones de su reciente evolución, así como de su falta de logros.

Así, como objetivos específicos de esta tesis tenemos los siguientes:

- Conocer el origen y función de la política social en el marco de desarrollo del Estado capitalista.
- Analizar las determinaciones económicas, sociales y políticas que configuran la forma de desarrollo histórico de la política social en el Estado moderno.
- Determinar las recientes transformaciones operadas en el modelo de desarrollo del capitalismo mundial, así como sus efectos sobre el patrón de crecimiento económico y el bienestar social en México.
- Conocer los conceptos de pobreza manejados por los especialistas en su estudio, así como los diversos métodos propuestos para su medición.
- Describir el papel de la política social como herramienta institucional del Estado mexicano.

- Con base en el impacto del modelo de desarrollo nacional adoptado a partir de 1982, analizar la nueva respuesta por parte del Estado a los problemas de política social.
- Precisar, para el caso de México, los propósitos y alcances de la política social frente al elevado índice de pobreza y pobreza extrema del país.

Inicialmente, esta tesis había sido estructurada -por mera imitación- a la manera tradicional: en cuatro capítulos; el primero para el marco teórico; el segundo para el contexto histórico; el tercero para el diagnóstico del problema; y el último para las propuestas del trabajo. Finalmente, decidí que este ordenamiento de la información no era el más adecuado porque la hacía aparecer de forma un tanto desvinculada, o bien, se volvía bastante repetitiva. En conclusión, me pareció más claro y coherente ordenar la información en dos grandes partes.

En este sentido, esta tesis fue delineándose en dos partes, desde mi punto de vista, claramente delimitadas. En la primera parte, se encuentran el marco teórico y el contexto histórico mundial sin los cuales sería imposible comprender el fenómeno actual de la pobreza (independientemente del enfoque bajo el cual éstos se desarrollen). En la segunda parte, se exponen las ideas, situaciones y efectos más concretos en torno a la pobreza en México. Mientras que en la primera parte se explican los aspectos más abstractos y generales del tema, el binomio *desarrollo mundial-condiciones de vida*, en la segunda parte se plantean los aspectos más específicos y de interés para este trabajo, el binomio *pobreza-México*.

En la Primera Parte, llamada *Estado y política social*, se describe el funcionamiento del modo de producción capitalista, sus elementos económicos, sus formas de organización política, sus determinaciones sobre la acción social del Estado, las transformaciones de las últimas décadas, sus efectos sobre las condiciones de vida de la población y el debate general en torno a la fórmula eficiencia-equidad.

En la Segunda Parte, llamada *Pobreza y política social en México*, se abordan diversos conceptos de pobreza, así como formas de medirla y atacarla; y, concretamente, cómo ha sido manejada la pobreza por el Estado mexicano posrevolucionario, cuál fue el modo de operar de la política social en México durante varias décadas, en qué ha cambiado, debido a qué condiciones, y cuáles han sido sus efectos tanto sobre la población, como sobre la relación de ésta con el Estado.

Por último, en este trabajo se ha retomado una propuesta teórica, más que de lucha contra la pobreza, de desarrollo económico, político y social: *Crecimiento con equidad y democracia social como estrategias para la erradicación de la pobreza*. Esta propuesta ha sido desarrollada por diversos analistas especializados en el estudio de la pobreza, particularmente por funcionarios y académicos vinculados a organismos

dependientes de las Naciones Unidas, aunque también se han suscrito a ella diversos gobiernos, pero únicamente en términos formales, no efectivos.

Aunque desde un punto de vista político esta propuesta puede parecer poco factible en el corto plazo para el caso de México y muchas otras naciones, ello no obsta para determinar los problemas específicos y concretos del combate a la pobreza en el momento actual y las acciones que precisa su resolución. Se trata, en todo caso, de conocer los retos reales implicados en la disminución de la pobreza, y evitar en este intento tanto las posiciones voluntaristas desbordantes en buenos deseos, como las posiciones maniqueístas que invitan a la parálisis y el inactivismo.

Como una conclusión adelantada, se puede afirmar que la política social en México no tiene como objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar una voluntad política de cambio espontánea por parte del gobierno en torno a la erradicación de la pobreza en México.

Lo anterior impide tener una perspectiva optimista respecto a los diversos fenómenos desestabilizadores que vive México en el momento actual, estrechamente vinculados con la aguda inequidad social y las deplorables condiciones de vida de la población, lo que más bien parece aproximarlos a una abierta situación de caos, violencia e ingobernabilidad.

PRIMERA PARTE

ESTADO Y POLITICA SOCIAL

PRIMERA PARTE

ESTADO Y POLITICA SOCIAL

Esta primera parte tiene como objetivo determinar la naturaleza de la política social y comprender su papel como herramienta del Estado moderno, porque él constituye el marco donde aquella surge y se desenvuelve. Lo anterior implica revisar de manera general los fundamentos del sistema de producción capitalista, precisar las funciones básicas del Estado y conocer los procesos específicos que influyen en el tema central que nos ocupa: la pobreza y las formas de enfrentarla.

Como punto de partida, en este trabajo será retomado el desarrollo teórico de Claus Offe sobre el Estado de bienestar en el capitalismo tardío, con el propósito de conocer la relación existente entre una formación social determinada, las funciones que dentro de ella asume el Estado y el desempeño concreto de la política social y, después, explicar como se dan estos procesos en el caso de México.

Offe desarrolla el grueso de su teoría sobre el Estado de bienestar en el contexto del capitalismo tardío, fase posterior al denominado capitalismo liberal. Al estudiar a las sociedades capitalistas avanzadas, Offe llega a conclusiones muy importantes sobre el funcionamiento del Estado y la política social en general. Respecto a ello, señala: "El denominador común más abstracto y genérico de la política estatal en sociedades capitalistas tardías es... suministrar un máximo de oportunidades de intercambio para el trabajo y el capital".¹ Su explicación a la crisis del Estado de bienestar permite comprender también acontecimientos de los Estados liberales o neoliberales, pero su teoría no puede aplicarse mecánicamente a sociedades con distintos niveles de desarrollo, por lo que tendrá que ser contrastada con la realidad específica bajo análisis.

Así, ubicados en un modo de producción capitalista, cuyo Estado adopta diversas formas y tipos históricos, partimos del hecho de que la política social cumple básicamente dos funciones, una en el ámbito económico y otra en el ámbito político: en el primero, propicia las condiciones de intercambio trabajo/capital y, en el segundo, constituye una fuente de legitimación del poder estatal y de la naturaleza del sistema social en general. A partir de la afirmación anterior es que esperamos comprender más adelante el desarrollo reciente de la política social en México.

¹ Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial-CONACULTA. México, 1990: 110.

CAPITULO 1

LAS PREMISAS SOCIALES DE LA REPRODUCCION CAPITALISTA

"Ahora como antes, el Estado asegura desde fuera, con instrumentos políticos, la integridad territorial y la capacidad de competencia de la economía nacional. En el interior el medio de autogobierno hasta entonces prevalectente -a saber, el poder legítimo- sirve sobre todo para mantener las condiciones generales de producción que posibilitan el proceso de valorización del capital, regulado por el mercado; ahora el intercambio pasa a ser el instrumento dominante de autogobierno."²

El capitalismo es la forma de producción de mercancías en la que los medios de producción son propiedad privada de un reducido grupo de individuos, mientras que la mayor parte de la población se dedica a trabajar a su servicio. Entre estos dos grandes grupos se establece una relación de **cambio** a través de la compra-venta de la fuerza de trabajo, la cual resulta, por lo tanto, una mercancía. El capitalista compra esta mercancía para producir otras a través de ella, venderlas, recuperar su inversión y, finalmente, apropiarse de una cantidad de valor inexistente antes de este proceso de producción e intercambio. Este excedente privatizado, llamado por Carlos Marx plusvalía, es "el fin directo y el incentivo determinante de la producción".¹ Por ello, el modo de producción capitalista parte de la existencia de dos clases socioeconómicas opuestas: la de los dueños de los medios de producción y subsistencia y la de los trabajadores desposeídos y libres para vender su fuerza de trabajo.

El móvil fundamental del desenvolvimiento de las sociedades capitalistas es, entonces, la obtención de plusvalía. Los procesos sociales determinados por este principio contienen una distribución de funciones y actividades entre los diversos actores sociales en torno a un núcleo estructuralmente inobjetable: aquellos medios y actividades a través de los cuales se obtiene una ganancia, son propiedad y atribución de una clase económica, política y socialmente dominante, la burguesía.

En una sociedad capitalista dada, es preciso, primero, proveer y proteger las **condiciones sociales** que permitan la continuidad del orden de producción y reproducción establecido. Ello implica, entre muchos

² Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu editores. Argentina, 1991: 38.

¹ Sweezy, Paul M. Teoría del desarrollo capitalista. FCE. México, 1977: 73. A pesar de que los conceptos de ganancia y plusvalía no son los mismos (la tasa de plusvalía es la proporción del trabajo excedente con respecto al trabajo necesario, mientras que la tasa de ganancia es la proporción de la plusvalía en relación al desembolso total del capital y depende de la composición orgánica del mismo), para efectos de este trabajo se hará referencia a ambos indistintamente.

otros aspectos, asegurar la existencia de las clases económicas y sociales fundamentales; crear los medios materiales indispensables para la realización del proceso de intercambio; y mantener la hegemonía política y cultural que retroalimenta este mismo orden.

En este sentido, la postura más racional de un individuo -que no la más ética- es dejar que los demás realicen acciones que le son benéficas, sin contribuir él personalmente a ellas. Por lo tanto, aquellas funciones no lucrativas, pero necesarias para el funcionamiento del sistema social, son responsabilidad de otros actores, entre los que se encuentra el Estado.

Por otra parte, la intervención del Estado en el arreglo de la vida social es necesaria debido a que los dueños del capital y de los medios de producción tienen el poder de darles el uso que mejor les parezca en lo individual. El principio de intercambio es universal, pero no autosuficiente. La sociedad capitalista requiere también principios "excipientes" que difundan, protejan e interioricen en la población la necesidad y conveniencia de su existencia.

Ello es así porque si la masa poblacional no tiene claros sus motivos ideológicos y materiales para hacerlo, no se convierte automáticamente en fuerza asalariada. La fuerza de trabajo potencial puede muchas veces asistirse por canales alternativos de subsistencia antes de acudir al mercado laboral.⁴ Por ello, se hace indispensable una intervención deliberada del Estado que regule la formación y el comportamiento de la fuerza de trabajo.⁵

Ciertamente, la fuerza de trabajo, desposeída de medios de producción, no tiene más vía formal de subsistencia que incorporarse a una relación asalariada, pero esto tampoco significa que toda ella sea requerida en el mercado laboral sin pasar por algún proceso de selección. Los individuos que por algún motivo dejan de obtener ingresos a través del mercado, tienen diversas opciones de subsistencia, como son la emigración, la delincuencia, la rebelión política y el subsidio estatal. Este último puede convertirse en una forma recurrente de prolongar situaciones de incapacidad mercantil y que se vuelve cada vez más gravosa e infructuosa.

⁴ Las actividades comprendidas dentro de la economía informal son un claro ejemplo de opciones distintas al mercado de trabajo. No obstante, debe aclararse que en nuestros días, la explosión de dichas actividades no se debe a la "inclinación" de la fuerza de trabajo a evadir el sistema salarial, sino a profundas contradicciones del sistema socioeconómico mundial, entre cuyos efectos se encuentra el desempleo estructural.

⁵ Al respecto, cabe recordar la explicación de Carlos Marx sobre las *leves a sangre y fuego, grotescamente terroristas*, implementadas en Inglaterra entre los siglos XV y XVIII, mediante las cuales los *convertidos en hombres obligados a trabajar para otros, tendrían que ir al mercado para proveerse de cuanto necesitaran*. Sin embargo, la producción manufacturera no tenía la capacidad suficiente para absorber toda esa población. La gente expulsada de los patrones de vida económicos y sociales, antes como ahora, formaba *círculos de miseria*, entonces a las orillas de los ríos, de donde también era desalojada. Marx, Carlos. El Capital. FCE México, 1987: Capítulo XXIV.

A partir de esta situación, Claus Offe define al Estado de bienestar, llamado por otros intervencionista, como "un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista."⁶ Este Estado, entonces, tiene la función de *socializar* las necesidades y los procesos de la producción; busca universalizar tanto valores mercantilizados, para accionar del capital, como valores desmercantilizados, para su propio accionar. Así, se da a la tarea de crear las condiciones que garanticen su correcto desarrollo, propicia la participación de cada parte social en la forma que le sea requerida y convence al conjunto sobre la validez de este funcionamiento. El encuentro de la inversión privada y la venta privada de fuerza de trabajo dependerá de las condiciones creadas por las políticas estatales. En este sentido, el Estado liberal primitivo se limitaba a asegurar las premisas básicas de reproducción, mientras que el Estado benefactor, posterior a aquél, interviene activa y directamente en ellas.

Entonces, la eficiencia de la actividad estatal radica en colocar frente a frente al trabajo y al capital, en posibilitar que el trabajador encuentre empleo y que al capital le sea rentable contratarlo. Lo anterior no significa que el Estado sea un instrumento incondicional del capital; aparece como una variable exógena a la relación capital-trabajo, pero no es una variable ajena a la organización de la producción material e ideal de la sociedad, ni independiente del movimiento y enfrentamiento de todos los actores que la componen. Tanto interpretaciones de derecha como de izquierda pueden adolecer de una hipóstasis respecto al Estado como sujeto libre y soberano. "Al igual que la tesis del <<Estado-árbitro>>, la tesis del <<Estado-instrumento del capital>> es una interpretación del Estado como sujeto dotado de voluntad: se fija metas, decide los medios, reina... pero esta concepción del Estado-sujeto me parece uno de los peores obstáculos para un proceso de investigación: no hay nada más que explicar, porque todos los fenómenos son remitidos por postulado a una causa única."⁷

El grado de intervención del Estado en la economía capitalista depende, básicamente, de la realización de valores privados: mientras todo propietario pueda intercambiar su mercancía, es innecesaria la intervención estatal. Esta situación, desde luego, resulta ideal, pues precisamente la contradicción interna de las sociedades capitalistas radica en una tendencia que paraliza crecientemente el acceso a un mercado rentable. Para Offe, el Estado del capitalismo tardío tiene como misión principal contrarrestar tal situación. Sin embargo, el Estado no toma el control sobre los procesos de producción y de intercambio, porque sobre ellos sigue prevaleciendo la perspectiva privada. Aun cuando el Estado coyunturalmente participa en forma activa en el mercado, no lo domina, ni obstruye la lógica de reproducción capitalista.

⁶ Offe, Claus. Op. Cit.: 17-18. Llama la atención que esta definición no haga referencia a las nociones comunes de bienestar, lo que hace pensar que este denominador se refiere a las formas que este Estado exhibe, más que a sus fines y contenido.

⁷ Topalov, Christian. La urbanización capitalista. Edicol. México, 1979: 82.

El capital tiene un fuerte poder frente a la intervención estatal: su radicación o, mejor dicho, su ausencia, esto es, el poder de no invertir donde el Estado espera que lo haga. Para contrarrestar tal autonomía, este último trata de dirigir la inversión mediante incentivos que redunden en una mayor tasa de plusvalía, lo que entra entonces en contradicción con la planeación y realización de otro tipo de objetivos, básicamente de carácter social. Sin embargo, la mayoría de las veces, el Estado no puede evitar las fugas de capitales, las tendencias internas al estancamiento, el desbordamiento del déficit público y la inflación.

No obstante, ninguna sociedad de mercado puro sería viable, simplemente, porque la prestación de servicios sociales y bienes públicos, que tradicionalmente están a cargo del Estado, no serían asumidos por ningún actor privado debido a su baja rentabilidad. El funcionamiento de la economía capitalista no sería el mismo sin las políticas estatales de atención a la salud, educación, vivienda, infraestructura, transportes, recreación, etc. De hecho, donde éstas han empezado a disminuir o desaparecer, ya han comenzado a notarse sus adversos resultados tanto para el capital como para el trabajo, aunque desde luego, este último lo resiente más, pues muchas veces no sólo ve afectada una proporción de su ingreso, sino su posibilidad misma de subsistencia.

Por otra parte, la necesidad de crear insumos al mercado y su baja generación de plusvalía da pie a una de las funciones primarias del Estado, comúnmente desarrollada con base en la inversión en infraestructura. Desde la perspectiva del capital, los gastos en infraestructura e insumos sociales resultan poco atractivos porque se trata de bienes que no son de consumo privado, sino colectivo. El uso que hace de ellos un consumidor no excluye el uso que puedan hacer otros. No hay un consumo privado que demande la reproducción extensiva de nuevos valores para el mismo uso, pues se trata de bienes compartidos, duraderos y que no se pueden fraccionar. Precisamente su naturaleza colectiva constituye un impedimento para ofrecer a un determinado consumidor la compra de un bien privado.

Los satisfactores directamente orientados a la reproducción del capital son conocidos como *medios de circulación material*; por ejemplo, bancos, carreteras, aseguradoras, transportes, etc. Los satisfactores directamente orientados a la reproducción del trabajo son llamados *medios de consumo colectivo*, entre los que se encuentran mercados, escuelas, hospitales, parques, caminos, etc. La distinción entre ambos medios es de tipo analítico, a fin de precisar su participación en el proceso de valorización capitalista, de ninguna forma debe creerse que existe entre ellos una separación material tajante.

Los medios de consumo colectivo son un conjunto de bienes y servicios encargados de satisfacer las necesidades comunes de la población. Para el capital, éstas no son necesidades que él deba cubrir directamente, porque su finalidad no es satisfacer necesidades humanas objetivas, sino demandas mercantilizadas a través del consumo privado. Además, los medios de consumo colectivo no representan

una constante reinversión de capital por el elevado nivel de su parte fija y su largo periodo de rotación, por tratarse de grandes y largas construcciones que no pueden circular como el común de las mercancías, como valores intercambiables. Donde existan condiciones rentables excepcionales, la inversión en medios de consumo colectivo es limitada, si se pretende evitar la sobreacumulación masiva, y su naturaleza lucrativa los excluye como satisfactores de las necesidades de los trabajadores. En suma, la creación de los medios de consumo colectivos que sirven de insumo a la venta y compra de fuerza de trabajo, materias primas y diversos bienes y servicios, no es rentable.

Es así como el Estado se constituye en el órgano encargado de responder a las demandas de carácter social de la valorización. Los satisfactores no lucrativos del trabajador son asimilados por el Estado a través de los medios colectivos de consumo, en forma de subsidios y prestaciones sociales. Las necesidades de consumo popular que no son canalizadas de manera privada se traducen en un consumo público de satisfactores estatales. Como parte de los apoyos básicos a la reproducción capitalista y a la necesidad de los habitantes de compartir actividades en la realización de su vida diaria, surgen bienes e instituciones destinados a la satisfacción de demandas específicas, individuales y colectivas, privadas y públicas, que en conjunto conforman las condiciones de existencia de la sociedad moderna.

La autorreproducción de la sociedad capitalista ha dado origen a la urbanización como proceso particular, propio e indispensable para el movimiento social del capital, como el medio creado para que surjan elementos de infraestructura, vivienda, comercios, servicios y diversos equipamientos colectivos, indispensables entre sí, pues cada uno de ellos supone la existencia de los demás. La ciudad moderna constituye las condiciones generales de reproducción capitalista porque en ella convergen la mayoría de los capitales privados y la masa de trabajadores excluida de otras posibilidades "lícitas" de vida. Este encuentro produce un movimiento de acciones combinadas que alimenta la reproducción de los elementos de la sociedad industrial -el capital y el trabajo asalariado-, al reducir gastos, tiempos y operaciones, tal como sucede con la organización del trabajo dentro de la fábrica.

Sin embargo, cada capital privado, al buscar la máxima ganancia, neutraliza los efectos positivos de la suma, de la aglomeración, y promueve la anarquía en las relaciones entre inversionistas y productores privados. La búsqueda frenética de la sobreganancia privada bloquea la formación de sus condiciones necesarias y afecta la tasa general de plusvalía. Pero, como "no hay valorización del capital privado sin desvalorización del capital público"⁸, el Estado se ve en la obligación de financiar la desvalorización representada por los medios de consumo colectivo, de ahí la socialización a través suyo de una parte del

⁸ Topalov, Christian. Op. Cit.: 34.

consumo popular. Entonces, cabe la pregunta, *¿en realidad a quién está subsidiando el Estado a través de estas políticas?*

A grandes rasgos, los imperativos del sistema económico capitalista, en relación al Estado de bienestar, se traducen a través de los siguientes tipos de actividad:

- Creación de las premisas sociales de producción y apoyo al incremento de plusvalía (escuelas, transportes, hospitales, comunicaciones, infraestructura).
- Protección de la propiedad privada y libertad de contratación (instituciones básicas del mercado), a través del derecho civil.
- Intervención directa en el proceso de acumulación de capital.
- Promoción externa de la economía nacional (acuerdos y tratados, política aduanera).
- Neutralización de los efectos secundarios autodestructivos del mercado (jornada laboral, salario mínimo, control de cambios, política anti-monopolio, protección ambiental, etc.).
- Adaptación del sistema jurídico a demandas nuevas de la organización económica.
- Autoconservación del Estado, es decir, de la integridad nacional (represión política interna, diplomacia, política militar).

Para el Estado de bienestar, estos imperativos son independientes del tipo de desarrollo de las sociedades capitalistas. Incipiente y subdesarrollado o tardío y avanzado, el capitalismo busca lo mismo: la maximización de los beneficios privados. Aunque se hable de sociedades con diferentes grados de desarrollo industrial, económico, político y social, es al Estado a donde se desplazan cada vez más las contradicciones originadas en la esfera de la producción. El Estado vive en toda sociedad capitalista la misma contradicción: armonizar la lógica de acumulación del capital y la lógica de reproducción de la clase trabajadora; propiciar al mismo tiempo la generación de plusvalía y la seguridad económica de la población, lo que significa, como veremos adelante, mitigar los efectos e impactos de la acumulación sobre las necesidades sociales. Pero no todos los Estados se han dado a esta tarea, sólo el Estado de bienestar, cuyas funciones en cualquier sociedad capitalista son las mismas: acumulación, reproducción y legitimación.

Sin embargo, el Estado de bienestar no constituye un sistema político que se reduzca a preservar las condiciones de producción capitalista, sino que diseña, organiza y controla todo un conjunto de instituciones políticas y administrativas que inciden en el desarrollo social, por lo que es preciso identificar los mecanismos selectivos de su política que se sobreponen a una desigualdad definida por la pertenencia de clase económica, esto es, un sistema de estratificación social políticamente mediado. Así, el Estado de

bienestar ha evitado la reducción de la plusvalía y absorbido a través del gasto social los crecientes costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin lugar a dudas, son las formas de apropiación de la plusvalía las que definen el sistema de clases y de dominación capitalista, pero ello no devela por sí mismo los mecanismos que le dan viabilidad.

EL ESTADO DUAL Y LOS EFECTOS SOCIALES AUTODESTRUCTIVOS DEL MERCADO

"en cualquier punto temporal, el Estado de bienestar trata de mantener el dominio económico del capital, de desafiar y erosionar su poder, y de compensar sus consecuencias disociativas y desorganizadoras".⁹

Siguiendo con la teoría de Offe, otro aspecto que reclama la intervención de elementos ajenos al mercado radica en el hecho de que el movimiento del capital produce sistemáticamente resultados que obstruyen el proceso de valorización y que no pueden ser corregidos por las unidades capitalistas privadas.

Los recursos fiscales, como hemos visto, son una importante forma de intervención del Estado en la organización social. Pueden ser destinados a obras de infraestructura, lo que básicamente constituye un insumo indispensable y costoso de la producción privada, pero también son útiles para la corrección de efectos colaterales de la producción, la absorción de capital falto de mercado y la organización y protección de la fuerza de trabajo.

Desde sus orígenes, el proceso de industrialización ha generado demandas funcionales tanto en el sistema productivo como en el sistema político, que condujeron al surgimiento del Estado benefactor. Los procesos de mercantilización tienden a amenazar el propio intercambio capitalista, por lo que todo Estado de bienestar procura la continuidad del mismo minimizando sus tendencias autoparalizantes.

Sin embargo, el Estado no puede evitar la siguiente contradicción: al apoyar la mercantilización capitalista, el Estado libera también una acumulación con tendencias monopólicas, las cuales, antes que propiciar el pleno empleo, conducen a una marginación creciente, tanto de trabajo como de capital. Surgen así elementos excluidos del desarrollo productivo, mercantil y cultural, debido a algún carácter disfuncional que los ha hecho susceptibles. El Estado de bienestar intenta absorber el manejo de dichos elementos, pero éstos pueden escapar a su control, convirtiéndose en productos "residuales" del sistema capitalista que emergen amenazadores en situaciones de crisis. La pobreza, por ejemplo, es ocasionada por el movimiento del capital; la inversión privada tiende a concentrarse en actividades intensivas de capital y en áreas

⁹ Offe, Claus. Op. Cit.: 22.

urbanas, excluyendo otros actores, mientras que la inversión pública tiende a reforzar la inversión privada y efectuar operaciones directas de rescate.

El desarrollo científico-técnico, la variación en la composición del capital que desplaza fuerza de trabajo, la concentración del capital, la intensificación de la competencia, la formación de monopolios y la caída constante de las tasas de plusvalía, son todas tendencias sistémicas que, aunadas a una planificación y actuación estatal limitadas y deficientes, terminan por sacudir y amenazar la integridad y supervivencia del sistema social entero.

El Estado protege una serie de relaciones e instituciones sociales que sirven para el dominio del capital, porque él mismo depende de la acumulación privada. Son los actores privados poseedores de los medios de producción quienes determinan el uso de éstos, no el poder político. Antes bien, el poder político depende de los impuestos que extrae del capital. Es así como las tendencias autoparalizantes del sistema capitalista no sólo amenazan su propia operación, sino el margen y la capacidad de acción del Estado, a menos que éste logre deslindarse en suficiente medida de aquél, lo que remite a su propia necesidad de legitimación.

La racionalidad administrativa es un recurso regulador del Estado, cuyo funcionamiento depende del grado de autonomía del sistema político-administrativo respecto al sistema económico y a la formulación de demandas populares; de un grado de diferenciación y coordinación internas que permitan deslindar y ejecutar funciones sin interferencias entre sus partes; de la capacidad de planeación de sus instituciones, teniendo en cuenta sus alcances objetivos y temporales; y de información confiable.

Sin embargo, las determinaciones estructurales de la organización social son fuertes y la capacidad planificadora del Estado es imperfecta, lo que posibilita la prevalencia de intereses parciales organizados. Las fallas de percepción, planificación y coordinación de la administración pública facilitan la persistencia de las contradicciones de la organización económica, de manera que sus decisiones pierden cierta autonomía respecto a los grupos específicos involucrados. Ofie atribuye al contexto autoparalizante del sistema capitalista el relativo fracaso de los recursos reguladores del Estado -fiscales, legales y normativos-, más que a sus debilidades internas. Aunque los objetivos, medios y problemas de racionalidad administrativa no se reducen a las contradicciones de capital, Habermas señala que "la competencia entre sectores sociales particulares se reproduce dentro del aparato estatal".¹⁴ Por ello, la viabilidad y popularidad de las políticas estatales dependerá en alto grado del susiento no mercantil con que cuenten.

¹⁴ Habermas, J. Op. Cit.: 82.

El problema sobre la naturaleza del Estado es que él no produce sus propios ingresos, no es un tercer actor que genere e intercambie un valor, sino que depende directamente del crecimiento económico general de la sociedad, de las tasas de rentabilidad y de la satisfacción de expectativas. En determinados momentos, incluso, para el Estado es más importante el poder material que el electoral.

El Estado mantiene el dominio de relaciones sociales capitalistas porque, desde luego, es mayor la capacidad de presión sobre sus políticas por parte de los propietarios del capital, que de los trabajadores, pero al mismo tiempo, intenta aminorar sus efectos sobre el orden social y las condiciones de vida de la población. "Hay una determinación **dual** del poder político del Estado capitalista: la forma institucional de este Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el contenido material del poder estatal está condicionado por las continuas exigencias del proceso de acumulación."¹¹ Estos objetivos se contraponen tanto entre sí que, lógicamente, el Estado de bienestar no podía encontrarse, sino donde se encuentra en el momento histórico actual, enfrentado al Estado neoliberal.

Como el funcionamiento del mercado tiene consecuencias económica y políticamente intolerables para el propio sistema capitalista, cuando el Estado actúa racionalmente toma algunas medidas en su contra: toma del mercado una cantidad de riqueza que luego distribuye de tal forma que evite las crisis de la economía y restablezca las fuentes de legitimidad. Si no se logran ambos objetivos, surge un déficit de racionalidad administrativa en el aparato de Estado. Pero, debido a que este último llega a diversos ámbitos de la vida social al interferir en áreas como educación, salud, recreación, etc., la crisis de valores puede permear a la sociedad en su conjunto. Lo anterior, desde luego, no es un proceso mecánico ni obligado.

La misión histórica del Estado de bienestar lo condujo a perseguir demasiadas metas, que en la fase del capitalismo tardío se manifiestan en una interferencia mutua entre los sistemas socializadores, económicos y políticos. De esta forma surgió una imagen idílica del Estado omnipotente, entre cuyos efectos objetivos sobre la población se encuentra el aumento de sus expectativas respecto a lo que dicho Estado es capaz de realizar. En consecuencia, aumenta también su nivel de frustración cuando las políticas estatales no funcionan como se esperaba. La tensión permanente entre el control privado de la inversión y la desmercantilización del proceso productivo demanda un mayor esfuerzo por parte del Estado para hacer aparecer su funcionamiento como natural a los ojos del conjunto social.

Sin embargo, el poder que pierde el Estado basado en la estructura del mercado puede ser compensado mediante la estructura misma del Poder, esto es, el sistema político. La distribución del ingreso a través de las políticas del Estado -social, fiscal, de inversión, etc.- repolitiza la relación de clases, que ya no se reduce

¹¹ Offe, Claus. Op. Cit.: 107.

a la ley del valor. De esta forma surge una relación dialéctica entre el mercado y el comportamiento dual del Estado, unas veces armónica, otras no.

Y como cada vez es más difícil para el Estado dar respuesta a las necesidades populares a través de los arreglos económicos dominantes, debido a la lógica capitalista de apropiación y concentración de la riqueza, él mismo comienza a asumir directamente la provisión de los servicios indispensables para la reproducción social. Las necesidades de socialización de la producción se traducen, entre otros fenómenos, en la continua expansión del gasto público, ya sea hacia proyectos de inversión o de atención social.

Actualmente, la relación entre el financiamiento público de los medios colectivos de consumo y la acumulación privada de capital se ve determinada por las condiciones del presupuesto público. El reciente desarrollo del capitalismo favorece una acumulación monopolista, no general, y un recorte del presupuesto público. Por tanto, la atención a las demandas colectivas ha recaído más en los recursos personales de los afectados, ya sea en forma directa, mediante el pago de servicios privados, o indirecta, a través del alza de impuestos, mientras que los apoyos gubernamentales se han destinado prioritariamente a gastos estrictamente *productivos* y *eficientes*, desde un enfoque económico neoliberal. El destino del gasto público y la capacidad del Estado para interconectar trabajo y capital afectan, desde luego, su legitimidad y el logro de sus fines.

El problema de fondo radica en la posesión privada de los activos productivos, pues ésta se traduce en una distribución desigual de la riqueza, que continúa hasta los patrones de consumo, ahorro e inversión y a través del sistema de precios. Alterar esta forma de propiedad significa cambiar de sociedad, pero ello ya no parece estar en la mente de la colectividad. El común de las sociedades ya no se pregunta cómo hacer la revolución, ni siquiera cómo hacer menos desfavorable para la mayoría de la población el funcionamiento del sistema, sino *cómo salgo yo de ésta*.

Josep Picó señala que la "contradicción estructural del capitalismo maduro no reside en el antagonismo entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, sino en la antinomia entre la anarquía de la producción capitalista y la lógica racionalizadora del Estado, que no produce directamente valores de cambio, sino valores de uso dirigidos a sostener la producción capitalista."¹²

Sin embargo, esta aseveración también es válida en la actualidad al hablar de sociedades capitalistas subdesarrolladas, y no por la falta de contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, sino porque resolverla implicaría pasar de una sociedad capitalista a otra distinta, lo cual no

es ahora factible. En cambio, el debate público se ha mantenido en los alcances y límites de la intervención estatal y de la iniciativa privada, en la creación de controles y la desregulación, en la libre competencia y la prevención de la competencia desleal, en la apertura y la cerrazón gubernamentales, y en la eficiencia económica y el bienestar de la población.

En suma, el Estado de bienestar es un instrumento estabilizador de la sociedad capitalista, cuyo fin nunca ha sido modificar la piedra angular de su funcionamiento: la propiedad privada, sino preservarla, de ahí que las críticas por parte de corrientes socialistas lo consideren falaz, represivo e ineficaz. Aun así, el Estado de bienestar constituye un modelo de desarrollo que durante varias décadas ha permitido conciliar intereses sociales contrapuestos. Si en la actualidad ha perdido eficacia en términos de la lógica capitalista, ello se debe más a la dinámica interna de esta última, que a los desaciertos organizativos del Estado benefactor.

CAPITULO 3

EL CONTENIDO POLITICO Y SOCIAL DEL ESTADO DEMOCRATICO-LIBERAL

"Para que una economía mercantil capitalista funcione, es preciso que el síndrome de individualismo posesivo se encuentre en la base de la conducta de los actores y en su interpretación de la conducta actual y futura de los demás... la contradicción del capitalismo del Estado de bienestar, a nivel ideológico, se centra en la subversión de este síndrome de individualismo posesivo."¹¹

Como hemos señalado, las sociedades de clases, por esta misma organización, distribuyen su producto necesariamente en forma desigualitaria, pero legalizada y legitimada sobre un mismo sistema ideológico de poder.

Con el surgimiento del orden capitalista, la filosofía liberal de los siglos XVII y XVIII dio paso a la dignificación política y social del ser humano, al reconocimiento de sus derechos naturales e inalienables (libertad, propiedad, seguridad e igualdad ante la ley) y, con ello, a la necesidad de construir sobre el modelo de la democracia liberal los nuevos patrones de acción del Estado, del gobierno y de la sociedad. Ello no significa que todo Estado capitalista sea un Estado democrático, pero en términos generales liberalismo, individualismo y democracia han constituido -con todo y sus vaivenes- el marco de desenvolvimiento propio de las relaciones humanas en el capitalismo.

Sin embargo, como la libertad llevada a sus últimas consecuencias podría derivar en anarquía, se buscó una forma de hacerla ideológicamente compatible con la existencia del gobierno, esto es, una democracia unida a una doctrina de los derechos del hombre que marcara límites más allá de los cuales el gobierno no podría intervenir en las cuestiones privadas del individuo. Así, la democracia fue al mismo tiempo una teoría del gobierno y una teoría de los límites del poder gubernamental, que lo obligan a no afectar los derechos del hombre.

Los principios políticos liberales promovieron la libertad de acción individual y con ella, el acaparamiento del poder económico y político y la injusticia social, al quedar en un plano meramente formal. El liberalismo dio por sentada la igualdad entre los hombres y dejó en el ámbito de lo individual las desigualdades existentes, así fueran biológicas, materiales, culturales o psicológicas.

¹¹ Offe, Claus. Op. Cit.: 115.

La igualdad de la filosofía liberal se limita al aspecto formal de la legalidad, tiene un contenido de carácter jurídico que la refiere al hecho de que los hombres sean tratados por igual ante la ley: "para los modernos libertad... quiere decir el derecho de cada uno a no ser sometido más que a las leyes... [Así,] el individuo privado vuelve a tener un valor".¹⁴

No obstante, el derecho, ya sea visto como instrumento de legitimación y/o dominación, ofrece un primer acercamiento al carácter de un Estado-nación. Ello es así porque el Estado y su derecho reproducen para todas las esferas sociales los principios que dan sustento a una nación, bajo la forma de "interés general". Pero no es un solo interés el que define la naturaleza de un Estado, sino la organización -impuesta, quizás- de la sociedad entera. No existe una constitución burguesa, si la sociedad misma no está empapada de tal esencia, porque ésta parte del modo material de reproducción de los individuos en general, les toque jugar o no el papel de burgués.

Al nivel de la vida social cotidiana, surgieron también valores y derechos paralelos a los mercantiles: el estatus político equivale al contrato y al apellido, como los derechos ciudadanos a los derechos de propiedad y a los derechos de sangre. Estas tareas de control, a cargo del Estado, provocan que el trabajador, antes de acreditarse como asalariado, lo haga como ciudadano.

El derecho moderno, creación, instrumento y reflejo de los fines del Estado capitalista para la formalización y legitimación de su dominio, enarbola como principios rectores la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad jurídica. En las sociedades contemporáneas, estos fines cobran sentido únicamente en relación a las funciones y circunstancias de su Estado, no se deben a una posición axiológica casualmente humanitaria. Tan es así, que en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, máximo antecedente del derecho moderno forjado en el proceso de consolidación de la era capitalista, el 26 de agosto de 1789, se acota en su artículo 1º: "Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común"; y el artículo 17 añade: "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa".

Más recientemente, con un contenido de carácter social más amplio y ya no en el contexto histórico del auge liberal, sino del Estado benefactor, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, proclamada en 1948 en el seno de la Naciones Unidas, entre otros preceptos, estipula los siguientes:

¹⁴ Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. Grijalbo. México, 1976: 57.

Artículo 22. "Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

Artículo 23. "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia confortable a la dignidad humana y **que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.**"

Artículo 25. "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad..."

Así, en el plano ideológico, el Estado moderno ha creado y difundido un discurso en el que el bienestar de la comunidad aparece como el objetivo de sus acciones, particularmente de las medidas de política social. En los Estados democráticos, el Estado benefactor se ha sustentado ideológicamente en la obligación que tiene jurídica, política y moralmente, de proteger a la población nacional y brindar apoyo a los sectores más afectados por el funcionamiento del mercado. Una parte de este principio se concretizó en la aparición de los sindicatos y el poder de interlocución que éstos adquirieron en pos del consenso social para la determinación de diversas políticas estatales. De esta forma surgieron múltiples contextos nacionales en los que se fortaleció la demanda, la inversión privada, el empleo y la estabilidad social, aunque la evolución del Estado de bienestar en cada país dependió de diversos factores, como son el contexto internacional, la cultura política nacional, el nivel de riqueza, la presión de grupos internos y el comportamiento burocrático, entre otros.

Todo este sistema ideológico que arropa las relaciones sociales capitalistas ha adquirido, una dinámica propia que genera puntos de tensión y desacuerdo e, incluso, logra desmitificar algunos atributos "naturales" del sistema de dominación y amplía las expectativas sociales de participación, no sólo en el sistema económico, sino en el proceso de toma de decisiones.

A medida que los países se desarrollan y crecen la organización civil y los mecanismos de satisfacción de necesidades, el reclamo de las mismas adquiere una dinámica autónoma y mayor. El Estado deja de responder a demandas de necesidades básicas porque el nivel de exigencias mínimas de bienestar aumenta. Desde luego, esta relación cambia cuando no hay un crecimiento económico, político y cultural generalizado, pero cuando la población percibe que las acciones sociales del Estado tienen un propósito distinto a la satisfacción de sus necesidades, puede surgir en ella un sentimiento de frustración que deslegitime la acción estatal.

La legitimidad del Estado de bienestar depende cada vez más de postulados y valores universales más amplios, además de la eficacia y la eficiencia de su funcionamiento; pero al mismo tiempo, cada vez le es más difícil mantener las condiciones y mecanismos bajo los cuales se desarrolló.

Por último, no debe olvidarse que el Estado de bienestar es una institución de clase vinculada a la dominación de la burguesía, que hace concesiones o neutraliza a las clases subalternas, a fin de lograr un gobierno expedito. Se establece así en la sociedad civil una hegemonía capitalista basada en una determinada forma de producir, de explicarse las cosas e, incluso, de sentir; se trata de "un orden en el que domina una cierta forma de vida y de pensar, en el que un determinado concepto de la realidad se difunde a través de la sociedad en todas sus manifestaciones públicas y privadas, permeando con su espíritu los gustos, la moralidad, las costumbres, la religión, los principios políticos y todas las relaciones sociales, particularmente en sus connotaciones morales e intelectuales."¹⁵ En este mismo análisis, la lucha contra este aparato ideológico representa una posibilidad de cambio de la sociedad entera.

¹⁵ Picó, Josep. Op. Cit.: 23.

CAPITULO 4

LOS MODOS DE LEGITIMACION DEL ESTADO DE BIENESTAR

La legitimidad corporativa del Estado, al hacer partícipes de las decisiones al resto de los grupos sociopolíticos, supera o al menos modifica la legitimidad del liberalismo más primario, basada exclusivamente en el mercado, puesto que las estructuras corporativas tratan de mediar y modificar la dominación del capital y desvelan sus contradicciones más duras.¹⁶

Cualquiera que sea la forma del Estado capitalista -liberal o benefactor-, requiere legitimar su acción, ya que le resulta más difícil ejecutar sus funciones sin contar con el apoyo de la población. El aparato administrativo, que es el ejecutor estatal, no hereda un poder legítimo directo del mercado, sino que debe justificar por qué reemplaza a éste en un mayor número de asuntos sociales.

En términos globales, durante el liberalismo primitivo la legitimidad derivaba directamente del funcionamiento económico; la relación de mercado incluía esta función política, por lo que la relevancia de este sistema era menor. Con el avance del capitalismo, tal escisión es superada por un aparato público que absorbe antiguas funciones del mercado, como es la provisión de legitimidad, y compensa otras mediante la corrección de la distribución espontánea de la renta. Es así como las recurrentes crisis económicas se reflejan en el ámbito jurídico-administrativo como crisis de legitimidad, obligando a encontrar un nuevo equilibrio entre eficiencia y consenso.

El Estado de bienestar en particular, debido a su doble función, *producción privada/compensación*, va y viene entre márgenes de coacción/liberación; su actuación varía entre la planificación y la negociación. Para proteger y protegerse de la propia dinámica competitiva del sistema económico, el sistema político-administrativo requiere cierta autonomía sustentada en una fuerte base de legitimidad popular.

Al aumentar el número y tipo de asuntos que maneja el Estado de bienestar a través de su administración pública, aumentan también sus necesidades de legitimación y de apertura del sistema político y de democracia. Asimismo, crece la dependencia entre el sector público y el sector privado: el primero requiere mayores ingresos para resolver mayores demandas, y el segundo requiere mayor protección para la realización de sus intereses.

¹⁶ Picó, Josep. Op. Cit.: 7-9.

A través de la legalidad, en el mejor de los casos, el aparato estatal garantiza que la interacción social se desarrolle bajo procedimientos formales y en determinadas condiciones. Pero la legalidad es sólo una parte de un sistema político-institucional que, si no pretende crear situaciones de vida críticas y extremas, requiere ser legitimado en su conjunto. La legitimidad no surge automáticamente del derecho formal estatuido por el Estado, es preciso aludir a otro tipo de factores que por lo general tienen que ver con una noción de justicia material, esto es, que tengan un sentido concreto, aun en un plano inmediato.

La legitimidad es una forma de aceptación que sigue a la legalidad, que refrenda los métodos establecidos por esta última a través de su auténtica aceptación. Para ello, el Estado ofrece alcanzar fines más allá de los implícitos en la ley, crea la esperanza de poder contribuir al bienestar y en esa intervención sustenta su legitimación.

La legitimidad implica una subordinación voluntaria a un poder que se juzga positivo o, simplemente, se acepta como obligatorio. Legitimidad, consenso y obediencia varían según una escala de aceptación que depende de diversas causas. La legitimidad se basa en un sistema de valores y normas colectivos, pero no es sólo una racionalidad formal, significa también un consenso de resultados. En su defecto, puede basarse en diversos tipos de coacción que van desde el temor al castigo y la carencia de alternativas frente al funcionamiento del sistema, hasta la persuasión o la simple resignación. Lo cierto es que mientras menos legítima es la ley y menos compartidos son los intereses que expresa, más requiere aplicarse a través de métodos coactivos.

Una crisis política de *input* es de legitimidad, de identidad, cuestiona la estructura de lo público e incluso, como parte de ella, el régimen social de propiedad. En este caso, los recursos administrativos no bastan para contar con el nivel de lealtad de las masas requerido. Una crisis política de *output* es de gobernabilidad, amenaza la integridad del sistema; el aparato de Estado no puede ofrecer al sistema económico-social el rendimiento necesario de estabilidad si las medidas administrativas son superadas por los imperativos de la valorización.

La relación del gobierno con los gobernados no acepta explicaciones unicasales. Sin embargo, pueden considerarse fundamentales en dicha relación "la legitimidad del gobierno que aprecian los gobernados... de la forma de actuar y de estar organizado ese gobierno; la bondad de las políticas diseñadas por el gobierno en cuanto sean capaces de reducir al mínimo el conflicto, de asegurar una tendencia a la

repartición de la riqueza y de propiciar su incremento; y la capacidad operativa del propio gobierno para actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas sin estar sujeto a elementos disfuncionales."¹⁷

Esto es así porque la legitimidad no basta para poder gobernar permanentemente, a largo o mediano plazos hacen falta **resultados** que demuestren la eficacia gubernamental. La legitimidad es el componente subjetivo de la gobernabilidad, mientras que la eficacia económica y política conforman su componente objetivo.

No obstante, un gobierno puede ser legítimo con independencia del beneficio público alcanzado, si se le considera *bueno* en sí mismo. De hecho, la legitimidad de los gobiernos puede protegerlos de sus propios fracasos. En este sentido, los sistemas sociales democráticos,¹⁸ además de evitar la violación sistemática de los derechos ciudadanos, pueden evitar la ingobernabilidad en caso de fallar las políticas económicas, aunque representen un riesgo para el gobierno en cuestión. La gobernabilidad no depende únicamente de la estabilidad económica, pero por lo común sus amenazas tienen origen en las críticas condiciones de vida de la población.

Algunos factores comunes que deslegitiman a la autoridad pública son los fracasos económicos, la ineficacia administrativa y la pérdida de confianza de la población, pero los factores de ingobernabilidad no siempre aparecen manifiestamente en el escenario público, pues permanecen latentes mientras no se dé solución a las causas que los originan. Aun en los regímenes democráticos, no todas las demandas sociales están a la luz de las negociaciones políticas, ni forman parte de la agenda gubernamental. Menos sucede, desde luego, en los regímenes autoritarios. Puede ser que los sectores sociales carentes de atención no se hagan notar ni alteren la gobernabilidad vigente, pero tarde o temprano pueden emerger como factores de ingobernabilidad y mientras más tarde, más fuertes son.

La gobernabilidad no es un atributo circunstancial, independiente de sus efectos futuros, asociada a un gobierno en particular y vigente mientras éste dura en el poder. Normalmente, los resultados de las políticas gubernamentales no se observan en lo inmediato y una aparente gobernabilidad puede ocultar graves situaciones de ingobernabilidad futura. De ahí que la gobernabilidad constituya un proceso acumulativo que puede tornarse ingobernable en cualquier momento, lo que implica una renovación

¹⁷ Alcántara Sáez, Manuel. "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político" en Merino, Mauricio (coord.). Cambio político y gobernabilidad. CNCYPAP-CONACYT. México, 1992: 51.

¹⁸ Como características básicas de los regímenes democráticos retomamos las garantías institucionales enunciadas por Robert Dahl: libertad de asociación, de expresión, de información, de elección, de elegibilidad y de referendo ciudadano. Merino, Mauricio. Op. Cit.: 24.

permanente de sus bases. La mayoría de las veces, las causas que generan procesos de ingobernabilidad son históricas -algunas ancestrales-, dado que obedecen a inercias sociales sistémicas.

En un sentido muy amplio, la gobernabilidad es el conjunto de condiciones medioambientales que permiten la acción del gobierno; es la capacidad continua del Estado para resolver demandas sociales y superar conflictos políticos; depende de la construcción y continuación de las condiciones sociales, económicas y políticas demandadas por los gobernados, así como de la confianza que deposita la sociedad en la autoridad pública, esperando satisfacer sus expectativas y demandas a través de ella. La legitimidad del régimen político es la base más sólida de su gobernabilidad, pero depende también de lo que el gobierno retribuye a la sociedad.

La ingobernabilidad es una disfuncionalidad del sistema político que lo dificulta. La imposibilidad de que los gobernantes lleven a cabo las políticas formuladas por ellos debe verse inserta en sistemas sociales históricos específicos; los de hoy, presentan profundas crisis y transformaciones económicas y políticas, protagonizadas por múltiples actores públicos, más exigentes y más variados.

La gobernabilidad es la posibilidad de coexistencia de actores sociales con expectativas recíprocas divergentes, es la convivencia permanente de normas y valores plurales, por lo que no sólo es de interés para los gobernantes, sino para diversos actores del sistema social. Esto no significa que todos los líderes y negociadores políticos tienen la capacidad de disponer medidas que rijan para toda la comunidad, pero sí tienen intervención en la forma de resolver los conflictos que finalmente llegan a ser gobernables o ingobernables.¹⁹

De igual forma, la "democracia no depende de una voluntad, es tarea de una sociedad entera; tampoco se plasma en una elección, sino que es una práctica cotidiana de la vida ciudadana... Una sociedad democrática es aquella en la que los ciudadanos pueden participar, directa o indirectamente, del gobierno de su propia realidad circundante, en donde el Derecho es un reglamento de convivencia colectiva que ampara derechos y exige responsabilidades comunes y en donde la toma de decisiones se da en un diálogo entre los ciudadanos y las instituciones."²⁰

¹⁹ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, por ejemplo, resultó ingobernable por fallas del sistema social, económico y político; las políticas que originaron la miseria causante del movimiento representan fallas de gobierno, pero el EZLN no sólo desacreditó a los gobernantes, sino también a los partidos políticos mexicanos y reclamó ser reconocido como una fuerza política autónoma.

²⁰ Favela, Alejandro. "El gobierno salinista y la reforma del Estado" en Revista de Estudios Políticos No.9. FCPyS-UNAM, México, 1991: 72-73.

El aparato público del Estado benefactor difícilmente legitima su acción desvinculado del sistema electoral: "sólo en condiciones extraordinarias y transitorias es posible prescindir del mecanismo del sufragio universal para obtener legitimación. El problema que ello plantea es resuelto mediante el sistema de la democracia formal".²¹ La democracia funciona con base en la coacción o en la aceptación inducida y en la legitimidad. Si la autoridad estatal goza de legitimidad, la cooperación ciudadana fluye con mayor facilidad. Siempre que el sistema político-administrativo tenga la capacidad de identificar y establecer las normas, valores, estilos y mecanismos legítimos que lo sustenten, tendrá un amplio margen de actuación y movilización orientadas hacia la consecución de sus demás objetivos y metas.

En el plano político, la eficacia implica democracia porque se refiere a la ejecución expedita de los procesos eminentemente políticos. La estabilidad social puede obtenerse de diversas formas, incluso dictatoriales, pero la gobernabilidad no, porque implica la aceptación de las políticas generales que la acompañan, no sólo de los procesos electorales.²²

Es importante abordar el problema de la democracia en el Estado capitalista al intentar comprender la política social porque, en la medida que haya cierto nivel de responsabilidad por parte del Estado hacia la población, cabe esperar que ésta ejerza un mayor peso y control sobre las decisiones políticas que la afectan. En el caso de los Estados de bienestar, cabría esperar una mayor defensa de los derechos sociales alcanzados en muchos países, lo que representa una economía capitalista aún, pero que promueva el trabajo y facilite el logro de las capacidades requeridas para acceder a él.²³ En naciones menos afortunadas, ello significa llanamente un mayor o menor número de vidas humanas. Ciertamente, la democracia ni es una panacea ni es sinónimo de eficacia, pero constituye una posibilidad objetiva para alcanzar mejores condiciones de vida.

En la actualidad, es cada vez más difícil pensar en la autoridad si no hace referencia a la democracia, a sus resultados y al "bien común" o "interés público", lo que puede implicar en algún grado participación ciudadana, redistribución del ingreso o crecimiento de oportunidades. De hecho, la autoridad estatal existe, justamente, gracias a una cesión cooperativa de los ciudadanos, por lo que en sí misma constituye un bien colectivo; alguna virtud le encuentra la comunidad para ceder un poder a favor de ella y de sí misma a la vez.

²¹ Habermas, J. Op. Cit.:53

²² "Puede encontrarse una interrelación entre ausencia de democracia y gobernabilidad (Argelia y México serían dos casos dispares hasta el final de la década pasada)." Alcántara Sáez, Manuel. Op. Cit.: 21.

²³ Para diversos teóricos, el llamado Estado benefactor social sigue la línea de continuidad del Estado liberal de derecho. García Pelayo expresa: el Estado social no es más que "el intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial". García Pelayo, Manuel. El Estado social y sus implicaciones. Cuadernos de Humanidades No. 1, UNAM. México: 10.

Esta acotación es válida en relación al Estado democrático, pues en él no existe una autoridad última, de poder inminente y soberano, lo que no sucede en todos los Estados capitalistas. Los Estados democráticos, ya sean liberales o de bienestar, requieren conservar la base de producción del sistema económico y, al mismo tiempo, obtener la aprobación de las masas en un contexto de estabilidad formal.

A pesar de sus derrotas históricas, el marco de legitimación más funcional al Estado burgués ha sido la democracia política, porque ella propicia el acuerdo social, neutraliza factores desestabilizadores y permite una mayor participación de la población en la economía. Sin embargo, en la situación de crisis mundial actual, el discurso ideológico democrático ha perdido efectividad en términos reales, por lo que ya no propicia fácilmente una legitimidad inmediata si no hace referencia a la satisfacción de genuinas demandas sociales.

Por ello, en los Estados democráticos, la legítima autoridad va ahora de la mano del uso que hace de los recursos fiscales disponibles, a través de las diversas políticas que instrumenta. Cuando la inversión pública se presenta como dilapidación fiscal, como gasto infructuoso y no rentable, no sólo representa un desperdicio de recursos monetarios y humanos, sino un deterioro de la legitimidad del sistema político-administrativo.

Donde se ha observado la quiebra de la mediación institucional entre el Estado y el individuo debido a la falta de acceso a los instrumentos establecidos para resolver algunos conflictos políticos, los costos de la producción y de la legitimación se han socializado a través del fisco. Ello pone en la mira de los contribuyentes la selectividad tributaria, el destino del gasto y el propio rendimiento administrativo del aparato público. Por un lado, el Estado recolecta los impuestos en detrimento de los ingresos privados, pero cuidando no alterar el patrón de crecimiento; por otro, trata de distribuir esos recursos de forma que redunden positivamente tanto en el proceso de acumulación, como de legitimación.

Cabe resaltar, de acuerdo con Habermas, que la estructura de clases es, en última instancia, la causa de un déficit de legitimación. Aun en una situación ideal de crecimiento económico y de distribución eficiente de su producto, "ese crecimiento se cumpliría siguiendo prioridades que no se establecerían de acuerdo con los intereses generalizables de la población, si no de acuerdo con los fines privados de la optimización de la ganancia... La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo

privado. Para que esa contradicción no sea tematizada, el sistema administrativo debe alcanzar suficiente autonomía respecto de la formación de la voluntad legitimante."²⁴

En los Estados de bienestar, paralelamente a las instituciones políticas formales han surgido mecanismos de mediación y negociación informales, corporativistas y oscuros, pero funcionales en el sentido de que lograron neutralizar las amenazas de enfrentamiento abierto al sistema sociopolítico. "La expansión, sustantiva, temporal y social de la acción administrativa se ve necesariamente acompañada por una irracionalización interna de la estructura organizativa de la administración estatal"²⁵ porque el sistema administrativo no puede independizarse fácilmente de otros factores políticos, pues tiene la necesidad de contar con su apoyo para llevar a cabo sus acciones, así como para retener el poder, estableciendo con ellos una relación de dependencia simbiótica.

Según Offe, los mecanismos corporativistas florecen donde las formas de oposición al Estado son débiles, tanto por parte del capital como del trabajo; donde existen altos niveles de represión política; y donde un crecimiento económico ininterrumpido permite un *juego de suma positiva* entre trabajo y capital.

Así, las actividades clásicas del Estado se ven ampliamente apoyadas en grupos de interés e instituciones ajenos a la organización central, como son asociaciones empresariales, profesionales, sindicales y populares, que en forma recíproca ofrecen su cooperación a la administración estatal, ya que en la "medida que el Estado compensa las falencias de un sistema económico que se bloquea a sí mismo, y emprende tareas de complementación del mercado, por la lógica misma de sus medios de autogobierno está obligado a admitir elementos ajenos al sistema, en número cada vez mayor."²⁶

Los criterios corporativistas integran y excluyen al mismo tiempo, básicamente a través del consumo, al discriminar entre la población organizada y la no organizada. A esta última la perjudica en alto grado porque la aleja de la mayor parte de los beneficios propiciados por el Estado pero, paradójicamente, perjudica también a sus beneficiarios directos e inmediatos, porque crea sobre ellos relaciones de dependencia y sujeción.

Josep Picó, al retomar la definición de corporatismo de varios teóricos, señala que éste es:

²⁴ Habermas, J. Op. Cit.: 53 y 94.

²⁵ Offe, Claus. Op. Cit.: 69.

²⁶ Habermas, J. Op. Cit.: 66.

"un sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas por el Estado, a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones...

se trata de una estructura política parcial que no desplaza la representación parlamentaria ni la Administración...

operando sobre todo en la esfera del consumo, trata de regular el mercado e integrar a los grupos más marginados...

el Estado necesita la presencia de estos grupos no sólo para legitimarse, sino para armonizar los intereses y salvar las contradicciones que pueden llevarle a la crisis total del sistema."²⁷

En suma, el corporativismo es la vía de consenso entre las élites políticas que ajusta el desenvolvimiento de las políticas estatales al subsistema económico, como respuesta ante las permanentes tensiones surgidas en la acumulación de capital, la legitimidad y la democracia. Como instrumento legitimador del Estado de bienestar, tiene la función de disolver el conflicto, eliminar las demandas eminentemente politizadas e institucionalizar espacios informales de negociación entre los representantes de los grupos sociales más fuertes y mejor organizados.

La esfera del consumo, ya sea privado o colectivo, constituye el punto de encuentro por excelencia entre las políticas corporativistas y la sociedad civil. En este sentido, la política social es el espacio donde anida con mayor facilidad dicha tendencia del Estado de bienestar.

Por último, cabe recordar que mientras todo ciudadano pueda acceder sin obstáculos a los medios de subsistencia necesarios y se realicen las mercancías trabajo-capital, no se pondrá en cuestión la legitimidad del Estado. No obstante, constituye ésta una situación ideal sin referente concreto alguno conocido hasta ahora. Ello es así porque las tendencias de desarrollo inmanentes de la sociedad capitalista y del quehacer estatal actúan muchas veces en sentido contrario. De ahí que es de suponerse que las expectativas y exigencias de la población respecto al Estado y al sistema social entero sean cada vez más y mayores.

²⁷ Picó, Josep. Op. Cit.: 7-9.

CAPITULO 5

LA FUNCION DE LA POLITICA SOCIAL EN EL ESTADO CAPITALISTA

"... para las primeras décadas del presente siglo era más evidente que el mercado constituía mucho más un mecanismo de desintegración que de integración social. Por consiguiente,... la cuestión era encontrar políticas que, a diferencia de las leyes de pobres, fueran compatibles con la lógica subyacente de mercado, complementarían el mercado y aliviarían sus efectos más disruptivos."²⁸

La política social es una herramienta propia del Estado capitalista, que surge con funciones específicas vinculadas al desenvolvimiento general del sistema. Con anterioridad al Estado moderno, las acciones sociales orientadas al bienestar de la población más necesitada obedecían a preceptos morales, básicamente religiosos, y no a una política deliberada emanada del poder central, pues este último ni siquiera existía como lo conocemos ahora. En los sistemas precapitalistas la caridad daba respuesta a lo que entonces se tenía que responder. Hoy, en modo alguno podríamos pensar que ese tipo de acciones corresponden a una racionalidad estatal que persigue objetivos de naturaleza diversa y de mayor complejidad.

Así pues, entendemos por **política social** al "conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales."²⁹

Este sentido amplio hace referencia al hecho de que el ser humano, en su calidad de trabajador, es irreductible a la condición de *fuerza de trabajo* . La reproducción de la clase trabajadora, aun en su percepción más funcional e instrumentalista, no es determinada tan sólo por una lista de requerimientos económicos, arrastra también un contenido social, político y cultural específico, manifestado principalmente en el grado y tipo de organización sindical, así como en la incidencia de la participación social y ciudadana sobre las decisiones políticas en torno al bienestar.

²⁸ Duhau, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociológica Año 10, No. 29. UAM-Azcapotzalco. México, septiembre-diciembre, 1995: 65.

²⁹ Duhau, Emilio. Op. Cit.: 62.

Los componentes básicos de la política social son el *seguro social* y la *asistencia social*. El seguro social nace en la Alemania de Bismarck como un instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, de impulso al desarrollo capitalista.³⁰ El seguro social forma parte de una política que busca aliviar los efectos desintegradores del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido. Es un mecanismo que permite "manejar la tensión existente entre la lógica del proceso de acumulación y del mercado de trabajo que lo sostiene, y la fragilidad de la condición social del trabajador derivada de dicha lógica... simultáneamente protege el ingreso de los trabajadores frente a las contingencias del ciclo vital laboral, y regula las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, a través del establecimiento de las condiciones consideradas legítimas para la suspensión del trabajo (incapacidad, enfermedad, edad mínima de retiro)."³¹

Durante el periodo de entreguerra, la legislación social se convierte en un instrumento de gasto público más definido y menos selectivo, debido a la necesidad ya no sólo de reproducir la fuerza de trabajo, sino de gestionar y armonizar el conflicto social, construir un consenso a partir de ella y consolidar una forma específica de socialización. No obstante, al paso del tiempo, ello entrará cada vez más en choque con la extensión de los derechos ciudadanos, en una "realidad que, dominada por el mercado y el intercambio, siempre acabará siendo desigual."³²

La base formal del seguro social es la existencia de un contrato laboral; su base material son las aportaciones monetarias del trabajador y del contratante. La asistencia social cubre las omisiones del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias. Sin embargo, en los Estados de bienestar europeos dicha asistencia se ha convertido en un mecanismo institucionalizado de la *seguridad social* y con ello, en un *derecho social* que puede ser reclamado por la ciudadanía, que ya no depende únicamente de la discrecionalidad de los gobernantes. En América Latina, en cambio, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada; con ella no se trata de cumplir derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas, principalmente en materia de salud.

³⁰ "La ruptura política con el liberalismo primitivo quedó acometida en 1878, cuando Bismarck cesó a cuatro ministros liberales a fin de poder adoptar una política aduanera proteccionista y una política social. Los intereses de los sectores cerealísticos y metalúrgicos, por una parte, y la cuestión social, por la otra, forzaron al Estado a asumir de nuevo una responsabilidad global económica y político-social que tras la época del mercantilismo se había considerado precisamente superada." Stolleis, Michael. "Las líneas de desarrollo de la dogmática del Derecho Administrativo en la era industrial" en Documentación Administrativa No. 234. Instituto Nacional de Administración Pública de España, abril-junio, 1993: 9.

³¹ Duhaú, Emilio. Op. Cit.: 65-66.

³² Picó, Josep. Op. Cit.: 15.

En términos generales, los motivos por los que el Estado ejecuta políticas redistributivas son: la presión de los grupos sociales con menores ingresos, pero fijos (asalariados); la necesidad de contar con el apoyo social de estos mismos grupos para la realización de otro tipo de medidas; y la necesidad de proveer al sistema social de estabilidad, lo que implica no sólo contar con legitimidad, sino absorber una parte de los costos sociales.

A largo plazo, la negación de las necesidades objetivas de reproducción de la fuerza de trabajo puede afectar el abastecimiento de mano de obra para el capital, esto es, el ejército industrial de reserva; mientras que a corto y mediano plazos, representa una seria amenaza de equilibrio económico, social y político para el sistema. Por otra parte, el deterioro de la salud, la educación, la vivienda, etc. obstaculiza la intensificación del trabajo y el incremento del plusvalor, impidiendo la contratación laboral. Además, si bien el capital puede elegir libremente sus campos de inversión, así como las características de la fuerza de trabajo que contrata, ello no impide que entre la clase trabajadora surjan demandas que cobran extensión social.

El reconocimiento social o privado de las necesidades humanas tiene un carácter histórico. El obrero vende su fuerza de trabajo a cambio de los medios **necesarios** para su subsistencia y reproducción. Sin embargo, este carácter necesario varía según el grado de desarrollo histórico de cada país. Las necesidades objetivas resultan de los cambios en las condiciones de explotación y en los patrones de consumo. "Se puede convenir en llamar <<necesidades>> a la forma subjetiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Esta forma subjetiva varía al infinito según los individuos. Sin embargo, tampoco es abstracta. Está determinada socialmente, culturalmente, ideológicamente. Las necesidades, definidas de esta manera, pueden ser consideradas como la interiorización de los requerimientos estructurales."³³

En nuestra sociedad, el salario -en el mejor de los casos- satisface las necesidades de la fuerza de trabajo, no del trabajador; es decir, las necesidades del hombre que en un determinado puesto y durante un tiempo preciso produce la mayor cantidad posible de plusvalía. El salario representa el valor social del trabajador como mercancía, lo que no equivale al conjunto de sus necesidades como ser humano íntegro. Además, el salario no es propio de los sectores sociales desocupados (niños, lisiados, ancianos, amas de casa, desempleados, etc.), únicamente cubre las necesidades homogéneas de los productores directos que repercuten en la generación del plusvalor durante un periodo de contratación, pues el capitalista sólo asegura la posesión de fuerza de trabajo a corto plazo, a fin de evitar riesgos futuros.

³³

Topalov, Christian. Op. Cit.: 55.

El salario se paga como precio a un individuo que ha logrado vender su trabajo, sin recibir el valor del mismo a cambio, sino un resultado del forcejeo en la compra-venta de la fuerza de trabajo. El sistema de precios es el espacio formal, en el nivel de la circulación, donde interactúan como homogéneos los factores de la producción, sin considerar los procesos concretos de su formación.

Por lo tanto, la satisfacción de necesidades sociales no es la finalidad ni de la sociedad capitalista ni, lógicamente, del Estado benefactor. El capitalista compra fuerza de trabajo para producir plusvalía y sólo en esa medida, solventa a través del salario las necesidades asociadas a dicha producción. Por su parte, las necesidades disociadas de la generación de plusvalía son cubiertas por el sistema público de atención social, ya sea en forma monetaria, a través de subsidios, bonos y asignaciones, o mediante el suministro directo de valores de uso: escuelas, viviendas, transportes, hospitales, etc.

Al complementar al salario y cubrir las necesidades objetivas del trabajador excluidas de él, así como las grandes obras de infraestructura de baja rentabilidad, pero necesarias para el proceso de mercantilización, el Estado actúa como un apoyo a la acumulación de capital, amortigua el deterioro de las condiciones generales de ganancia y reduce las presiones sobre la determinación del salario.

Todo lo anterior refuerza el desconocimiento de la valorización capitalista respecto a las necesidades básicas del trabajador. Sin embargo, éstas tienen una manifestación objetiva relacionada con las condiciones de trabajo y las formas sociales de consumo. La intensificación del trabajo y la modificación de los mecanismos técnicos de explotación conllevan al surgimiento de nuevas necesidades y aceleran el deterioro del trabajador, lo que demanda alguna forma de intervención regulatoria.

La insuficiencia del salario para la subsistencia del trabajador conduce a alternativas de consumo no mercantilizado que, a la larga, pueden representar una crisis de sobreproducción en aquellas ramas relacionadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. Por otra parte, todo insumo al trabajo que no provenga de la relación salario-capital constituye una fuente de resistencia del trabajo respecto al capital; su dependencia de él será menor, aunque sea temporal y parcialmente, si existen otras fuentes de abastecimiento, como son las del Estado; pero lógicamente, surgirán en su lugar otras formas de sujeción.

La dependencia de la población respecto a las determinantes privadas del mercado es remplazada por una dependencia respecto a las compensaciones del Estado. Así, la política social es un recurso regulador necesario en la compensación de los costos de socialización capitalista, pero sujeto, igualmente, a las contradicciones internas del sistema. De ahí que la tendencia decreciente de la tasa de ganancia en las sociedades capitalistas y la constante complejización de las mismas creen las condiciones para que la política social vea en permanente aumento las demandas a las cuales requiere dar respuesta.

En este contexto, la política social es una especie de lubricante que da solución a necesidades económicas y al reconocimiento de valores humanos acordes, sin subvertir la estructura básica de la organización social; todo lo contrario, constituye una forma de mantenimiento, una manera de "aceitar" sus engranes.

En el marco de una sociedad clasista, de propietarios e intercambios privados, la política social tiene la función de conducir a la fuerza humana al mercado de trabajo, a fin de garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema. En esencia, no constituye un apoyo temporal a la capacidad de autosubsistencia. Las instituciones y estrategias de la política social se desarrollan, por un lado, a causa de los efectos del proceso de acumulación e industrialización y, por otro, de las exigencias planteadas por los trabajadores organizados, ambos mediados por las estructuras internas del sistema político.

Como instrumento compensador del Estado capitalista, la política social actúa contra una explotación desmedida que ponga en riesgo el manejo, la existencia, la preparación y la disponibilidad de la fuerza de trabajo. Ella constituye el espacio donde coinciden los intereses inmediatos tanto del trabajo, como del capital. Su éxito relativo radica en encontrar el punto medio para dar satisfacción a ambos factores, en el marco de las instituciones establecidas para ello, lo cual depende de las estrategias de negociación y enfrentamiento de los grupos en conflicto.

A medida que se complejiza el funcionamiento de la economía capitalista, se restringe la libertad de acción del Estado y se dificulta la instrumentación de políticas sociales eficaces, asumiendo un papel meramente reactivo y en relación a amenazas políticas, más que del contenido mismo del bienestar social. Esto forma parte de un círculo vicioso, pues los efectos de una política social eficaz, racional y concreta, serían más resistentes al impacto de los vaivenes económicos.

La política social obedece también a una racionalidad administrativa que la hace más o menos eficaz; pero, de acuerdo con Offe, ella simplemente define los temas, tiempos y métodos del conflicto, no actúa directamente sobre los oponentes ni sobre el contenido de sus demandas, ni tiene en sus manos los medios sociales de control. En suma, la política social responde a las exigencias funcionales del proceso de valorización capitalista.

Por lo anterior, Offe considera que lo que se requiere transformar son las **condiciones** para la puesta en práctica de regulaciones políticas distintas, fuera del Estado, si se pretende evitar caer en posiciones voluntaristas; esto es, dirigirse al marco, y no al resultado, del proceso del poder social.

El precario equilibrio entre los intereses sociales enfrentados radica en la naturaleza contradictoria del Estado capitalista, que pretende legitimarse actuando con base en principios operativos contrapuestos. "No

se puede legitimar una institución que destruye con la mano izquierda lo que construye con la derecha... La política abdica así de la pretensión de hacer las cosas *bien* y de manera *justa*, y se limita a afirmar que nada ni nadie lo hubiese hecho mejor ni más justamente."¹⁴

Ante esa situación y en sociedades de capitalismo tardío, el Estado profundiza las medidas -entre ellas de política social- para que trabajo y capital entren en intercambio. Pero, si estas intenciones no son evidentes e inmediatas, pueden enfrentar resistencia, incluso de los propios destinatarios, pues aun cuando un determinado comportamiento resulta benéfico para una comunidad o persona, no hay razón para que éste se dé en forma natural. Además, en su papel de contribuyentes, tanto trabajadores como capitalistas cuestionarán dichas medidas por el hecho de ser solventadas con el gasto fiscal, surge así un foco de conflicto sobre el modo como deberían usarse los recursos sociales.

En este sentido, la reducción del déficit público es una exigencia interna a cada nación, porque se le considera en relación al grado de eficacia del aparato estatal, es decir, como resultado e indicador del buen uso de los impuestos ciudadanos.¹⁵ Lo anterior, aunado a los requerimientos externos para una inserción internacional competitiva con base en el actual modelo de crecimiento neoliberal provoca que la política social opere en los países subdesarrollados exactamente en sentido inverso a los países de capitalismo tardío.

Concretamente en América Latina, la política social difiere de Europa occidental debido, en primer término, a los distintos niveles de desarrollo económico y, en segundo lugar, a las condiciones del mercado laboral y la conformación histórica de la clase trabajadora en relación al sistema político-institucional. Mientras que durante las décadas de crecimiento económico constante y conformación del Estado de bienestar en Europa se vivió una situación de empleo generalizado, el cual garantizaba una calidad de vida por arriba del nivel de pobreza, en Latinoamérica, ni la economía alcanzó una dinámica autosostenida, ni toda la población encontró un empleo estable y remunerador, ni el estatus salarial excluía por sí mismo la posibilidad de vivir en situaciones de pobreza.

¹⁴ Picó, Josep. Op. Cit.: 125. Al respecto, Francisco Gil Villegas califica la Teoría de la Justicia desarrollada por John Rawls (Rawls, John Teoría de la Justicia. FCE. México, 1971), que llega a una conjetura de este tipo, como antihistórica, antisociológica, etnocéntrica, ingenua y abstracta, "como una pomposa construcción ideológica que busca justificar la organización sociopolítica de las actuales sociedades anglosajonas". Gil Villegas, Francisco. "La relativización sociológica de la teoría de la justicia" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Año XXVIII, No. 110. Nueva Época, México, octubre-diciembre, 1982: 81-95.

¹⁵ Carrillo Barrero, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea" en Merino, Mauricio. Op. Cit.: 10.

Además, en América Latina el acceso a los beneficios de la política social ha sido mediado políticamente en alto grado por las instancias corporativistas de representación social, debido a que los regímenes políticos de estos países no son auténticamente democráticos, sino populista-autoritarios.

Por otra parte, en un momento histórico y condiciones específicas, los sistemas que obedecen a principios normativos, legales, políticos y familiares, pueden entrar en confrontación con el sistema de intercambio, además de las contradicciones netamente internas que este último genera e inciden en el conjunto social.

EL IMPACTO DE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES SOBRE EL DESARROLLO NACIONAL

"...el modo y la medida en que hoy el poder se ejerce, y la explotación se garantiza, a través de procesos económicos, depende de constelaciones concretas de poder, que ya no están predeterminadas por un mecanismo del mercado de trabajo que opere de manera autónoma. Hoy el Estado debe cumplir funciones que no pueden explicarse invocando las premisas de persistencia del modo de producción, ni deducirse del movimiento immanente del capital."¹⁶

En los años setenta, los países industrializados entraron en una crisis de desequilibrio macroeconómico, inflación, desempleo y déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las economías más fuertes del mundo occidental, Europa, Estados Unidos e incluso, Japón, sufrieron la recesión inflacionaria. En esa década se duplicaron tanto la inflación, como el desempleo. Esta fue también una crisis de productividad, reflejada en el crecimiento del ingreso nacional por persona ocupada. "Los problemas de cambio tecnológico, de organización de los mercados, de asignación de recursos entre sectores, de bajas tasas de ahorro, de obsolescencia tecnológica para la revalorización de un recurso escaso y no renovable (el petróleo), etc. son problemas que se encuentran más en la estructura productiva y en el patrón de crecimiento, que en la sola ruta del equilibrio macroeconómico."¹⁷

En el sistema financiero, la crisis se manifestó en la devaluación material y psicológica del dólar como reserva internacional. La disrupción habida entre la paridad oro-dólar originó el paso de un patrón de cambios "dolarizado", a otro de "dolarización flexible". Surgieron así tasas de cambio flotantes, acordes con la volatilidad del valor del dólar, que hicieron del sistema financiero mundial un cultivo de permanente incertidumbre. Por su parte, la búsqueda de capitales propició para 1980 las tasas de interés más altas de la historia (13% en Estados Unidos y 14% en Inglaterra),¹⁸ afectando particularmente a los países en desarrollo, dada la consecuente fuga de capitales.

¹⁶ Habermas, J. Op. Cit.: 71.

¹⁷ Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Ediciones Océano. México, 1984: 33.

¹⁸ Villarreal, René. Op. Cit.: 36.

Por lo que se refiere a las exportaciones mundiales, los países industrializados redujeron su participación del 78% en 1972, al 70% en 1979. El resultado de ello ha sido, hasta hoy, la creciente sofisticación del proteccionismo como una fuerte reacción a la contracción del mercado mundial.

Para los países desarrollados agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los años setenta marcaron una fuerte regresión en las tendencias de crecimiento. En el período 1960-1973, el PIB creció a una tasa media del 5%, mientras que entre 1974 y 1992 sólo lo hizo al 2.6%. Por su parte, la acumulación presentó la caída más estrepitosa: del 6.2% de media anual antes de la crisis, al 2.3% después de ella. El desempleo aumentó en forma constante llegando a afectar, en 1992, al 7.5% de la población activa de la OCDE, lo que equivalía a más de 32 millones de personas.⁴⁴

El estancamiento del crecimiento económico, el inicio del desempleo estructural y la crisis fiscal restaron validez al modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal, básicamente de tipo económico. A un nivel estructural, estas discrepancias reflejaron la contradicción existente entre un creciente Estado de políticas expansionistas y distributivas y una reducción continua de la tasa de plusvalía, lo cual, en una sociedad capitalista, necesariamente conduciría a una situación de cambio. En un frente de combate a la profunda recesión económica, la política exterior -las relaciones más allá de las fronteras, aunque no necesariamente entre naciones, sino a través de diferentes y nuevos actores- adquirió gran relevancia.

Superar esta crisis y restaurar la tasa de beneficio para el capital requería la aplicación de una serie de transformaciones en las naciones, destinadas a buscar su adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial y a las exigencias impuestas a los aparatos productivos, es decir, cambios tecnológicos que demandaban una mayor flexibilidad al interior de las empresas, una descentralización de la producción y la sobrevivencia en mercados más competitivos e inestables.

A partir de las iniciativas de instituciones multilaterales de financiamiento y desarrollo -Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)-, las políticas de austeridad y ajuste estructural fueron recomendadas a los gobiernos de todo el mundo. De esta forma, el concepto de ajuste estructural se convirtió en el más importante dentro de las políticas económicas de una gran cantidad de países.

En términos globales, esta crisis trajo consigo la resurrección del liberalismo, lo que significó la anulación del Estado como agente económico, bajo el argumento de que su intervención en los mercados era la causa de todos los excesos, de circulante, de impuestos, de controles, del estancamiento en la

⁴⁴ Albarracín, Jesús. "Ideología, errores y malas intenciones" en *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochentas*. Icaria Editorial-Instituto Sindical de Estudios. Barcelona, 1993: 22.

productividad y de la inflación, esto es, del fenómeno llamado estanflación. Así, simple y aparentemente no había más que dar marcha atrás y volver al liberalismo económico del *laissez faire, laissez passer*: reducir los impuestos, la oferta monetaria, las regulaciones económicas y restablecer el patrón oro.

El primer cambio radical en la política y en los fundamentos del Estado de bienestar y la economía mixta se presentó con el nuevo gobierno de Gran Bretaña en 1979, Margaret Thatcher consideró al mercado el conductor de la economía por excelencia y redujo la interferencia del gobierno.⁴⁰ La contraofensiva conservadora fue apoyada también por el gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos, con el propósito de reactivar la iniciativa e inversión privada, y reducir la inflación y el gasto público. Lo anterior se debió, por un lado, a la sobrecarga de demandas basadas en la profundización de los derechos sociales que agobian al Estado benefactor y, por otro, a las presiones internas y externas por reducir la extracción de impuestos y los obstáculos a la libre concurrencia de los factores productivos.

A pesar de las contradicciones del nuevo monetarismo (por una parte disminuye la tasa de impuestos para aumentar la tasa de ganancia, pero por otra, lesiona ésta al contraerse el crédito y elevarse las tasas de interés), esta filosofía política fue de aplicación mundial, contando entre sus principales resultados el auge de la inversión extranjera y la empresa transnacional. En este contexto, la década de los ochentas tuvo como característica constante un desbordante crecimiento de los conflictos económicos, políticos, sociales y culturales, tanto al interior de diversas naciones, como entre ellas. Los procesos mundiales de mayor repercusión operados desde entonces son los que se describen a continuación.

a) La Tercera Revolución Industrial

En toda la humanidad, la tecnología ha sido una fuerza motriz de la evolución, por lo que se le ha considerado un fidedigno indicador del progreso social. El presente no es la excepción: el desarrollo tecnológico ha contribuido a trastocar el orden social existente y a establecer nuevos patrones de vida.

Bajo la lógica del sistema capitalista en particular, la competencia en el mercado despierta la necesidad de contar con nuevas tecnologías que a través de la automatización de los procesos productivos permitan reducir los costos de las mercancías.

⁴⁰ Helm, Dieter. "Las fronteras económicas del Estado" en *Vertientes de la modernización*. PRI-SOMEX. México, 1990: 210.

Desde el inicio de los años setenta, la estructura productiva de los países desarrollados entró en un acelerado proceso de transformación tecnológica y ajustes industriales, con el fin de proporcionar a sus aparatos productivos mayor competitividad y eficiencia.

La generación de nuevas tecnologías ha alterado todas las etapas de realización de un producto o servicio hasta llegar a sus consumidores, perfeccionando el manejo y control de los componentes que intervienen en ello. Los patrones de industrialización se encuentran subordinados ahora al control electrónico de la producción de información. Ello se ha manifestado en el surgimiento de tecnologías inteligentes, como la robótica, la biónica, la agrónoma, la telemática, etc., que disminuyen la inversión de capital en trabajo humano y en recursos naturales.

El tiempo de trabajo necesario para producir mercancías ha disminuido y las computadoras se han empleado para reemplazar múltiples servicios al interior de las empresas. La automatización genera la producción masiva de objetos que sustituyen en gran medida los servicios prestados por los hombres y comienzan a transformar y trastornar sus relaciones.

Los avances en la microelectrónica, la computación y las telecomunicaciones son base del exhaustivo manejo de información actual, como de la conexión del mercado mundial. Los sistemas de información han permitido la realización de diferentes operaciones en diversos puntos del planeta. El flujo del sistema financiero, las transferencias inmediatas de fondos, la comunicación entre subcontratantes, la entrega de productos y, en general, la búsqueda de mercados, son posibles debido al alcance de las telecomunicaciones y la microcomputación.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico en el manejo del conocimiento originó una redefinición de la división internacional del trabajo, cambiando los patrones de inserción en la economía mundial, así como los procesos de producción y de comercialización. La competitividad marcada por el control del conocimiento y la información determina cada vez más los procesos de acumulación y producción.

En cambio, la carencia de tecnologías avanzadas convierte a los países en importadores crecientes de los productos de éstas, lo que en pocos años suscita desequilibrios en sus balanzas de pagos. Cabe añadir que este no es un problema ideológico, pues las limitaciones estructurales que padecen las naciones en desarrollo tienen requerimientos objetivos que salvar, independientemente de corrientes filosófico-políticas particulares.

"El desarrollo de productos nuevos y de técnicas de producción nuevas ha aumentado la flexibilidad de las economías industriales y, como hemos visto, se ha convertido en la causa principal de la aceleración

de la tasa de crecimiento ocurrida en el último cuarto siglo. El conocimiento se ha generado en los países ricos, abundantes en capital, y esto ha mejorado su actuación e incrementado su poder político y económico. En cambio, los países pobres han respondido de ordinario en forma pasiva al cambio técnico originado en el exterior."⁴¹ De este modo, el crecimiento de las principales economías se ha podido sostener bajo un esquema de producción compartida, en el cual los países menos desarrollados han tenido que abrir sus mercados al comercio exterior, a la inversión extranjera y a la importación de tecnologías.

La capacidad de los países en aumentar su infraestructura tecnológica, particularmente la calidad de su mano de obra y el nivel general de educación, es lo que determina el logro de una inserción competitiva en el mercado mundial. Esto es, la habilidad de obtener, producir, usar y adaptar los nuevos medios tecnológicos, lo que significa dar prioridad a la inversión en capital humano tendiente a la formación de personal técnico y científico.

La brecha tecnológica entre el Norte y el Sur afecta la competitividad en el mercado mundial, la diversificación de productos y el crecimiento del ingreso de las naciones en desarrollo. Esto, aunado al proteccionismo comercial, hace de la transferencia tecnológica una clave de acceso al desarrollo internacional.

El rezago científico y tecnológico es más grave de lo que pudiera pensarse, ya que pone en riesgo la soberanía de los países. Más que nunca, "el conocimiento es poder" y la capacidad de las naciones para definir e instrumentar, más que para imponer, sus alternativas de desarrollo, depende de él.

Por otra parte, en lo que respecta a la relación empleo-salario, ésta ha sufrido profundas alteraciones a partir de estos cambios tecnológicos, ya sea en las normas de tiempo, de intensidad, de calidad, de organización, del valor de la fuerza de trabajo, del patrón de consumo de los asalariados, o de las modalidades de segmentación del mercado de trabajo.⁴² Las corrientes clásicas de los patrones de comportamiento productivo y laboral, como el taylorismo-fordismo, se encuentran en acelerado cambio, basado en nuevas formas de relaciones laborales, más flexibles, que influyen sobre la calidad y la productividad.

La flexibilización numérica, salarial y funcional del trabajo entra en confrontación con las formas de organización que implican una definición estricta de funciones y tareas, así como con las relaciones

⁴¹ Griffin, Keith. Desigualdad internacional y pobreza nacional. FCE. México, 1984:35-36.

⁴² Ominami, Carlos. "Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundo cambio tecnológico" en Los desafíos de la globalización: economía global y sociedades nacionales. PRI-SOMEX. México, 1990: 216.

laborales caracterizadas por la fijación de salarios basada en categorías -no en la productividad individual- la seguridad del empleo y la negociación de contratos colectivos que impiden la movilidad interna y multifuncionalidad de los trabajadores.

En general, las estructuras ocupacionales se han visto seriamente impactadas por la sustitución de los factores tradicionales de la producción -materias primas y mano de obra-, incrementando el desempleo y la competencia por el trabajo. Donde se tiene el capital para adquirirlas, las nuevas tecnologías han remplazado al trabajo humano. Adicionalmente, ha aumentado el contenido técnico de muchos empleos, lo que implica una mayor demanda de trabajadores especializados. Salvo en determinados polos y enclaves de desarrollo, la introducción de las transformaciones productivas ha impactado negativamente la distribución del ingreso, las relaciones laborales, los mercados de trabajo y con ello, las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

En este sentido, los sindicatos independientes de diversos países han tenido que emprender la defensa, incluso, de sus más elementales conquistas laborales, pero en la mayoría de los casos sin éxito.

b) La globalización

La crisis económica mundial propició la búsqueda exacerbada de mercados, al mismo tiempo que las transformaciones tecnológicas ofrecieron las bases materiales para ello. De esta forma, los procesos productivos comenzaron a organizarse cada vez más en función de estrategias globales para su distribución geográfica y su financiamiento. Así, el capital comenzó a movilizarse con independencia de las mercancías, con una gran fuerza y variabilidad de destino. El capital se ha internacionalizado de tal forma que los recursos financieros de diferente origen nacional se mezclan, perdiendo su carácter unívoco, a cambio de un flujo libre y acelerado. Las fronteras nacionales y las largas distancias dejaron de ser obstáculos al crecimiento del capital internacional, tomando un fuerte impulso la empresa multinacional.

En lo económico, el intercambio comercial entre países comenzó a crecer con mayor rapidez que la producción mundial; los procesos de subcontratación, subensamble y maquila fueron ganando importancia como formas de producción; las empresas transnacionales aprovecharon las ventajas comparativas de los diferentes países localizando geográficamente sus plantas de producción donde les resultaba más rentable; los mercados financieros se ataron cada vez más entre sí y los flujos de capital se elevaron sin precedente.⁴³

⁴³ Ponce G., Dolores y Alonso C., Antonio. México hacia el año 2010: política interna. CEPROS. Limusa. México, 1989: 61.

La integración e interdependencia generadas por esta nueva organización productiva sustenta el proceso actual de globalización, el cual involucra tanto a naciones como a individuos y grandes corporaciones internacionales, siendo estas últimas los actores fundamentales en la movilización de capitales, tecnologías, insumos y mercancías.

La creciente interdependencia económica en el mundo actual presenta básicamente los siguientes procesos:

- la descentralización productiva de las corporaciones multinacionales y sus filiales,
- la diversificación de los actores competitivos en el mercado mundial,
- el resurgimiento del proteccionismo en algunas economías y los intentos en otras por contrarrestarlo, y
- la creciente importancia de la transferencia de tecnología como un instrumento de competencia.⁴⁴

La transferencia de tecnologías resulta efectiva si se acompaña de una objetiva modernización industrial e inversión productiva en recursos científicos y educativos. La tecnología obtenida resulta insuficiente para modificar las condiciones económicas y sociales de una nación, si ésta no cuenta con una política acorde entre sus usos y objetivos y si su estructura industrial y sus instituciones administrativas no son promotoras de un proceso de desarrollo integral. Así, la concentración del progreso técnico en unos cuantos países y la maximización de beneficios como pauta de acción universal conduce, necesariamente, a un esquema de desigualdades autopertuables.

La globalización expresa y coexiste con diversos fenómenos supranacionales que han cambiado la manera de producir, pensar y vivir: el rápido desarrollo de la tecnología, la reactivación de diversos nacionalismos, una preocupación creciente en materia ecológica que crea fricciones internacionales; y la acelerada internacionalización de los procesos de producción.

Estos fenómenos supranacionales manifiestan la emergencia de un sistema trasnacional bancario-productivo-comunicativo.⁴⁵ El cambio es hacia un sistema económico mundial globalizado. Sin embargo, en el Tercer Mundo se ha concentrado en reducidos enclaves modernos, al margen de una inmensa población que no participa de los beneficios de la derrama económica.

⁴⁴ Castells, Manuel. "Alta tecnología y la nueva división del trabajo" en Los desafíos de la globalización... Op. Cit.: 181.

⁴⁵ González Casanova, Pablo. "La crisis del Estado y la democracia" en Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia. CONACULTA-FCE-UNAM. México, 1992: 244.

c) La regionalización económica

El desarrollo de la globalización contrasta con la respuesta de algunas naciones hacia la formación de regiones como un intento de regular la actividad económica. Paradójicamente, la apertura de mercados propició nuevas prácticas de proteccionismo: las economías nacionales se han integrado en espacios geoeconómicos más amplios para protegerse de otros mercados competitivos en términos financieros, comerciales y productivos.

La recomposición de la economía mundial basada en una mayor interdependencia ha significado una disminución de la importancia de las naciones como unidades autónomas, reforzando la idea de integrar bloques económicos. "En los últimos dos años el proceso de coordinación e integración regional ha avanzado más que en toda la década anterior. Es además un proceso que avanza de manera diferente. Frente a las grandes iniciativas de integración de las décadas pasadas, que trataron de partir de acuerdos amplios multilaterales (Cuarta Ronda de Uruguay del GATT), la estrategia presente pone el acento en convenios bilaterales, o subregionales, a partir de los cuales llegar a construir un acuerdo regional..."⁴⁶

En los años noventa se han establecido distintos acuerdos de regionalización económica: el Tratado de Libre Comercio en América del Norte; la consolidación del Mercado Común Europeo y la adhesión paulatina de los países exsocialistas (con lo que la Unión Europea se perfila como un actor importante en la distribución del poder económico); la Cuenca del Pacífico y otros bloques en formación.

Con este proceso se ha concentrado crecientemente la dinámica expansiva en Europa, Norteamérica y Japón. La lógica del comportamiento de las economías industrializadas ha privilegiado la articulación entre ellas y el establecimiento de un sistema coordinado de regulación, al cual han debido sujetarse los países en desarrollo para lograr insertarse de alguna forma en la economía mundial.

El acercamiento comercial e ideológico no garantiza una homogeneización internacional. Las grandes desigualdades históricas entre países, hoy concentradas en el conflicto Norte-Sur, constituyen el reto de conciliación entre economía de mercado y justicia social.

De acuerdo con León Bendesky, los cambios económicos internacionales han reducido la capacidad política de los Estados para administrarlos, al mismo tiempo que aumenta la necesidad de los ajustes

⁴⁶ Vilas, Carlos. "América Latina y los cambios del mundo" en *Coloquio de Invierno...* Op. Cit.: 271.

internos. "El poder estatal se ejerce a nivel interno para crear las condiciones de competitividad en los mercados mundiales".⁴⁷

La incorporación activa y deliberada de cada nación al flujo de intercambios mundiales y a zonas económicas autorreguladas implica una revisión teórica e histórica de los conceptos clásicos de desarrollo, Estado, mercado interno, y por ende, soberanía.

La soberanía económica queda condicionada para la conducción del desarrollo nacional fundamentalmente por la existencia de: políticas generales y áreas estratégicas no negociables; actores nacionales capaces de dirigir el proceso económico, y políticas y mecanismos que fortalezcan la identidad entre Nación y Estado.

Todo lo anterior ha precisado también un nuevo **papel** del Estado: si antes éste fue protagónico, en el contexto actual esta tendencia se revierte, predominando un proyecto basado en una nueva forma de intervención estatal en el desarrollo nacional, principalmente en el económico. Esto ha supuesto una serie de cambios en el marco regulatorio y en las finanzas a nivel nacional e internacional, orillando a los Estados a replantear y adecuar sus funciones, estructuras, atribuciones y relaciones con los demás agentes del espacio público, tanto cuantitativa como cualitativamente.

"En suma, el final del siglo XX será visto por la perspectiva de los historiadores como uno de tantos períodos críticos de la economía mundial que golpeó en todas partes, si bien con distintos grados de intensidad."⁴⁸

⁴⁷ Bendesky, León. La disputa por los mercados y los Estados. Seminario "Propuestas para un proyecto racional alternativo". Centro Mexicano de Estudios para el desarrollo, Fundación Friederich Ebert. México, 1990: 16.

⁴⁸ Hobsbawm, Eric J. "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización" en Coloquio de Invierno... Op. Cit.: 55.

CAPITULO 7

LOS EFECTOS DEL NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

"Los países pueden empobrecerse en diversas formas, por ejemplo a través del pillaje o la destrucción, pero sólo pueden volverse subdesarrollados, es decir, estructuralmente empobrecidos, como resultado de la operación de fuerzas peculiares de un sistema capitalista."¹

La prosperidad económica de posguerra, que había permitido al Estado captar los recursos suficientes para solventar sus gastos y extender sus actividades, llegó a su fin con la crisis de los años ochenta. El impacto sufrido por las finanzas públicas fue determinante: por un lado se expresó en una disminución de los ingresos totales (impuestos a la producción, al comercio y al consumo) y, por otro, en un aumento en los egresos (mantenimiento del aparato público y atención a las necesidades de inversión y reconversión industrial).

La ruptura del esquema bipolar de los últimos 40 años y el fin de la guerra fría propiciaron la hegemonía de los principios liberales. El énfasis en la apertura del mercado y en segundo lugar, la democracia, han orientado los términos de la concertación mundial. Dado el debilitamiento de los antagonismos, el factor económico y tecnológico cobró un papel cada vez más importante en el equilibrio de fuerzas mundiales y en la búsqueda de un poder global.

El notable incremento en el intercambio de mercancías, hombres e información en el sudeste asiático y en Europa, son una señal de que la nueva geografía política busca sustentarse sobre las leyes del dinero. Ello ha significado una mayor politización de las relaciones económicas internacionales, que parece apuntar hacia un proceso de redistribución y al mismo tiempo de concentración del poder entre las naciones más avanzadas; entre éstas y los países subdesarrollados; y al interior de cada Estado-nación, entre sector público y sociedad civil, con redistribuciones políticas y económicas dentro de cada país, en un prolongado proceso global de transición.

Los avances en el conocimiento científico y la nueva situación de la industria y el comercio mundiales crearon condiciones más favorables para sostener el crecimiento de las principales economías, pero al mismo tiempo generaron tensiones, desigualdades y exclusiones sociales, nacionales y regionales.

¹ Griffin, Keith. Op. Cit.: 56.

En el mundo actual, globalizado, mucho se ha enfatizado la necesidad y conveniencia de abrir las fronteras al comercio exterior con el propósito de impulsar el crecimiento económico, generar empleos y elevar así el bienestar de la población. Sin embargo, la forma de participación de los países subdesarrollados en el comercio internacional propicia una distribución desigualitaria de ganancias, especialmente debido a las condiciones tecnológicas y de monopolio. La posesión de conocimientos y tecnologías permite a los países ricos elevar su productividad, salarios y ganancias, además de obtener en los países pobres beneficios superiores a los domésticos.

El estímulo a la inversión nacional y extranjera no significó crear empleos automáticamente: por un lado, los inversionistas no se sintieron interesados en la medida que se requería y, por otro, una gran parte de las empresas nacionales no resistió la competencia externa, lo que se tradujo en mayor desempleo y desplazamiento de mano de obra. Además, las multinacionales generan un nivel de empleo insignificativo, debido a su intensiva capacidad tecnológica y al hecho de que pueden traer consigo fuerza de trabajo propia, no en forma masiva, pero sí en una magnitud que reduce las posibilidades de contratación de personal del país receptor.

Una estrategia contraria a la anterior, orientada por la satisfacción de necesidades básicas de la población, estimularía el arribo de inversiones más extensivas en mano de obra, que intensivas. En dicho caso, el comercio exterior buscaría tener como actores principales multinacionales, pero del mismo conjunto de países pobres, que produjeran otros tipos de bienes con otros tipos de tecnologías, propiciando la disminución de desigualdades entre sí.

En cambio, los países que no carecen de capitales reciben aún más, mientras que los países que no cuentan con ellos los pierden. "Por supuesto, hay cierta inversión directa de las corporaciones multinacionales en los países subdesarrollados. Pero... las tasas de beneficio ganadas a veces por estas corporaciones no reflejan el precio de escasez de capital, sino una renta de monopolio sobre el conocimiento producido en los países desarrollados."²

En general, el flujo de inversiones, personal calificado y mano de obra tiende a concentrarse en los países ricos, dado que sus tasas de beneficio son mayores. Ante ello, los países subdesarrollados suelen generar otro tipo de ventajas "comparativas", como pueden ser el abaratamiento de los salarios, las medidas de deregulación y un cuidado ecológico laxo. Sin embargo, algunas medidas proteccionistas han retornado al escenario mundial debido a la existencia de desequilibrios entre países.

² Griffin, Keith. Op. Cit.: 58.

Aún así, América Latina presentó una aguda descapitalización. Entre 1982 y 1986 se remitieron al exterior 175,000 millones de dólares (mdd) netos, en 1987 fueron 16,600 y en 1988, 28,900. Por el contrario, el ingreso de capitales se redujo drásticamente: de 37,600 mdd en 1981, cayó a 4,300 en 1988.³

La profundización de las diferencias entre países se manifiesta en un ensanchamiento de las brechas de ingresos, bienestar y tecnologías, por lo que, hacia el futuro, la problemática Norte-Sur podría mostrarse como una seria amenaza a nivel mundial.

En los países de América Latina, desde principios de los años setenta, el antiguo modelo de sustitución de importaciones resultaba insuficiente para mantener el ritmo de expansión e innovación de la industria nacional, lo que había generado una serie de trastornos socioeconómicos que desembocaron en la imposición de regímenes autoritarios en la zona. Sin embargo, a raíz del alza de las tasas de interés internacional en 1982 y la agudización de la crisis económica, los gobiernos apoyados por las élites empresariales dominantes decidieron emprender una serie de transformaciones en los aparatos productivos, con la finalidad de aumentar su competitividad en los mercados internacionales.

En 1982, factores como el desempleo, el déficit en las finanzas públicas, la desindustrialización, la fuga de capitales, el incremento de los sectores informales, la reducción de los salarios reales y la inflación evidenciaban la presencia de la crisis en la región. Ante esta situación, la tesis manejada por los gobiernos sostenía que la renuncia a los procesos de modernización mediante políticas de austeridad y ajuste estructural significaría para las sociedades latinoamericanas mantenerse permanentemente en el subdesarrollo. Sin embargo, como se ha observado en los últimos años, realizar la reestructuración por esta vía no condujo al prometido derrame de bienestar.

La idea de reestructurar el aparato productivo y eliminar la capacidad ociosa provocó que los salarios se convirtieran en una variable clave. En efecto, los salarios son los principales determinantes de los precios debido a que en el sistema capitalista cualquier aumento salarial por encima de la productividad se refleja en un incremento en los costos, que se traslada inmediatamente a los precios. Bajo este supuesto, hemos presenciado la implantación de una serie de medidas tendientes a reducir los salarios reales, "precarizar" el empleo y suprimir al mínimo los salarios indirectos (sanidad, enseñanza, recreación, etc.) y diferidos (pensiones), lo que ha implicado un retroceso de las políticas derivadas del Estado de bienestar.

³ Montes, Pedro. "El internacionalismo liberal" en *La larga noche neoliberal...* Op. Cit.; e Ibarra, David. "Equidad y desarrollo" en *Coloquio de Invierno*. Op. Cit.: 72.

El carácter preeminente dado a las políticas anti-inflacionarias llevó a la política monetaria al centro de la política económica. Los tipos de interés se elevaron originando una serie de efectos negativos sobre el desarrollo productivo, principalmente en las áreas industriales. Las políticas monetarias restrictivas inhibieron la capacidad de creación de empleo, la demanda y generaron distorsiones que afectaron la asignación de recursos para la producción. La intención de tener un presupuesto equilibrado llevó a desplazar la carga fiscal hacia los impuestos por concepto de venta y consumo, por salarios a los trabajadores y otros causantes cautivos, afectando a los grupos sociales más pobres y con menor representatividad.

La política de ajuste se logró en algunos países mediante el aumento de los ingresos fiscales y la disminución del gasto gubernamental, tanto en inversión como en egresos corrientes. En países como Chile, México, Argentina y Perú, el desmantelamiento del aparato paraestatal mediante privatizaciones permitió al Estado captar recursos que se destinaron a otras actividades, a aminorar la carga que representaba la inversión en tecnología y el mantenimiento de las entidades desincorporadas. En el caso de México, concretamente, esta política posibilitó reducir los montos de la deuda externa.

A pesar de su dureza extrema y las consecuencias desastrosas que algunos preveían, la aplicación de políticas de austeridad y ajuste estructural en América Latina pretendió erradicar los desequilibrios en las cuentas externas y en las cuentas públicas. Eugenio Tironi y Ricardo Lagos⁴ afirman que las políticas de ajuste estructural se dirigieron a la consecución de tres tipos de objetivos: los financieros, los de ajuste macroeconómico y los de ajuste microeconómico.

Como un requisito necesario para la implantación de una profunda reforma económica, los objetivos de tipo financiero se encaminaron a proveer de recursos a los países carentes de liquidez, debido a problemas de deuda externa y desequilibrios en la balanza de pagos. Sin embargo, las frecuentes crisis especulativas reflejan la inestabilidad del sistema financiero internacional. Los gobiernos han mostrado cada vez mayor incapacidad para hacer frente a las amenazas de "crash" financieros; la caída de los mercados de valores en 1987 y 1989, el pánico bursátil provocado por la Guerra del Golfo y la caída de más de un 50% de la Bolsa de Valores de Tokio en 1990, así lo demuestran.

Por su parte, el ajuste macroeconómico pretendió, en el corto plazo, lograr una recuperación del equilibrio externo a través del control de la demanda agregada mediante políticas de reducción del gasto.

⁴ Tironi, Eugenio y Ricardo A. Lagos. "Actores sociales y ajuste estructural" en Revista de la CEPAL No. 44. Santiago de Chile, agosto 1991: 39-42.

Específicamente, esto implicó una reducción sustancial en el gasto social y en infraestructura, la disminución y eliminación de subsidios, una contracción en la oferta de dinero y el incremento en las tasas reales de interés.

La aplicación del ajuste microeconómico buscó un incremento en la eficiencia económica mediante políticas de reasignación del gasto, encaminadas a fomentar el crecimiento a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la máxima eficiencia en el empleo de todos los factores de la producción. Para tal efecto, se realizaron modificaciones en la estructura de precios relativos: salarios reales, tasas de interés y tipo de cambio, y se aplicó una serie de medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas y eliminación del control de precios.

A pesar de que en la década pasada, las exportaciones mundiales se incrementaron a una tasa anual del 6.6%, los términos del intercambio en esta zona se deterioraron fuertemente. La relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos con el resto del mundo cayó en 22% entre 1980 y 1988. Las exportaciones, que en 1981 representaron 95,900 mdd, descendieron bruscamente en el transcurso de la década hasta alcanzar en 1987 88,300 mdd. Mientras tanto, los países desarrollados aumentaron su participación en las exportaciones totales del 62.6% al 71.4%. También las importaciones de bienes de capital y maquinaria de la región sufrieron una contracción que afectó a importantes sectores industriales; en 1981 fueron de un monto de 98,000 mdd, en 1987 fueron de 67,000 y en 1988, de 74,000 mdd. Consecuentemente, la brecha entre los países de América Latina y el mundo desarrollado ha sufrido una ampliación sin precedentes. Esta situación se agravó con las constantes transferencias netas de recursos, que representaron en 1985 el 4.8% del PIB, en 1989 el 3.2% y en 1990 el 2.3% (A pesar de que observamos una disminución relativa de las transferencias, debemos considerar que en esos años el crecimiento del PIB fue casi nulo). El Índice de Precios al Consumidor para Latinoamérica se incrementó de un 57.6% en 1981 a 198.9% en 1987 y a 472.8% en 1988. Sólo a través de políticas de concertación social, la inflación pudo disminuir significativamente: de 49% a 22% en 1992 y a 19% en 1993.⁵

Como consecuencia de la austeridad en el gasto público y especialmente en el gasto social, los gobiernos desatendieron áreas de alta prioridad, como la infraestructura básica y la justicia social. Los costos del proceso de ajuste se resintieron fuertemente en los sistemas de derechos y garantías sociales.

Un empobrecimiento tanto cuantitativo como cualitativo -pobreza extrema- ha restado legitimidad al orden existente, ocasionando inestabilidad y revueltas sociales, lo que representa actualmente el principal reto

⁵ Datos tomados de Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? FCE. México, 1989; y de Ibarra, David. Op. Cit.

para la frágil democracia latinoamericana. Sin embargo, para los sectores financieros y comerciales ligados a la economía internacional, el ajuste ha sido favorable. En consecuencia, hemos sido testigos de "un proceso de dualización de las economías y de las sociedades hasta límites absurdos. Una parte, la más pequeña, se esfuerza por sobrevivir en el mercado internacional, mientras que la mayor parte queda marginada, ajena al proceso económico y desterrada a vivir en actividades infraeconómicas."⁶

Al llegar los noventa, el 62% de la población de América Latina y el Caribe vivía en condiciones de pobreza, como consecuencia de la incapacidad de las economías para integrar a estos 270 millones de habitantes a la vida productiva.⁷ Además, casi la mitad de los pobres está en una situación de pobreza extrema, esto es: en la hipótesis irreal de que gastaran todo lo que reciben mensualmente sólo en alimentación, no les alcanzaría para disponer del mínimo de proteínas y calorías que les son imprescindibles. De tal forma, la pobreza es la principal causa de muerte. De 1,500,000 muertes al año en la región, según la UNICEF 900,000 son de niños.⁸ Esto es absurdo si se considera que la cantidad de alimentos producida en el planeta es suficiente para alimentar a toda la población, pues en los últimos treinta años ha mostrado un incremento mayor que esta última.

Conforme a las encuestas disponibles, el cuartil más bajo en la población alcanza ingresos que apenas fluctúan entre el 4 y el 10% del valor agregado total de los países; mientras que el superior absorbe entre el 45 y el 66% del producto. Esto evidencia una división drástica de la distribución del ingreso en las sociedades latinoamericanas. "El reparto de las rentas ha dejado de hacerse de arriba hacia abajo, para concentrarse en movimientos horizontales que más que distribuir ingresos, distribuyen pobreza."⁹

Independientemente de las condiciones de desigualdad entre naciones, ningún gobierno requiere esperar a que éstas sean corregidas para comenzar a cambiar la situación de pobreza existente al interior de su nación; aunque, desde luego, esta lucha sería más sencilla si se diera acorde con principios operativos de índole universal.

⁶ Montes, Pedro. Op. Cit.: 61.

⁷ Ezeta, Héctor Manuel. "Problemas y oportunidades de la concertación latinoamericana" en Revista Mexicana de Política Exterior No. 39. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México, 1993: 19.

⁸ Blanco, Carlos. "La reforma del Estado y la política social" en Reforma y democracia No.1. CLAD, enero 1994: 83.

⁹ Ibarra, David. Op. Cit.: 70-71.

La disminución o aumento de la pobreza en América Latina dependerá tanto del crecimiento del PIB per cápita, como de la eficiencia de la intervención estatal en la política social y de la distribución del ingreso. Por ello, es importante destinar el gasto social a la inversión, más que a subsidios directos, elevar el nivel de infraestructura de servicios públicos y reconsiderar la propiedad de activos.

"Los argumentos que atribuyen a <<la crisis>> -concebida en general y en abstracto- la creciente gravedad de los problemas del Tercer Mundo, ocultan que sus costos se distribuyen en forma desfavorable para la mayoría de la población, y no sólo para la más desprotegida, sino para los propios sectores medios que se habían desarrollado en más de medio siglo al amparo de las políticas anteriores, populistas o socialdemócratas... Es cierto que hubo problemas estructurales, desequilibrios disfuncionales al sistema; pero sobre ellos se montó una gran estrategia, cuyas medidas afectan, sin lugar a dudas, a la inmensa mayoría de la humanidad... Parten de una reorganización del poder a nivel global y de la combinación funcional del poder financiero, político y militar."¹⁰

Carlos Blanco afirma que "la visión economicista de la crisis, aun de la crisis económica, es perjudicial".¹¹ Se ha demostrado ya que la idea de que es necesario recuperar el curso del crecimiento económico, para que después éste se revierta progresivamente en empleo, ascenso del salario real y mejoría de las condiciones de vida de la población, es falsa. Las políticas económicas no han podido solucionar problemas para los cuales no han sido concebidas. Por el contrario, la aplicación en muchos países de duros planes económicos ha ocasionado inestabilidad y revueltas sociales que han restado legitimidad al orden existente. El reto para los gobiernos democráticos de América Latina es atender los rezagos sociales, ya que los riesgos de no hacerlo son claros: ingobernabilidad e inestabilidad social.

América Latina en esta década mostró un amargo desencuentro: después de largas dictaduras y formas autoritarias de acción política, el ideal democrático fue revalorizado e integrado -en mayor o menor medida- a la praxis de la mayor parte de los gobiernos de la región, pero también sufrió un profundo retroceso en su desarrollo económico y social, que sacudió sus estructuras sociales.

La búsqueda de la democracia en América Latina implica una forma emergente de recomposición social que responda a la desigualdad y desintegración provocadas por los procesos económicos. Se espera que la democracia restituya e impulse el proceso de integración que la modernización económica no realizó.

¹⁰ González Casanova, Pablo. Op. Cit.: 248-251.

¹¹ Blanco, Carlos. Op. Cit.: 83.

Sin embargo, una serie de factores han dificultado los intentos por consolidar la existencia de instituciones democráticas. La irrupción de elementos heredados de regímenes autoritarios han puesto en riesgo el equilibrio y la capacidad de respuesta de las instituciones y los actores sociales. Las élites y oligarquías también constituyen un poder que puede controlar y manipular las elecciones y los medios de comunicación, obstaculizando con ello el desarrollo democrático. Otro elemento de clara regresión autoritaria lo constituye el surgimiento de poderes de carácter delictivo y corrupto que amenazan la seguridad interna y externa del Estado. La acción de organizadas redes de narcotraficantes en países como Perú, Bolivia, México y Colombia han constituido un sólido núcleo de poder. El control de territorios, el sostenimiento de ejércitos mercenarios, la corrupción de autoridades en las rutas hacia los mercados, las operaciones de lavado de dinero y, en general, la creciente violencia derivada de estas actividades, han sobrepasado en muchos casos los límites de la gobernabilidad.

Los valores que cohesionaban a la sociedad y que identificaban a los individuos con sus entidades colectivas, ya sea de clase social o de base territorial, fueron minados por la ampliación de las brechas sociales. En consecuencia, ha llegado a brotar una situación de anomia que ha originado el debilitamiento de los lazos de solidaridad entre los individuos y la sociedad. De esta manera, la actitud de amplias capas sociales sumidas en la marginación, la pobreza extrema y la economía informal ha oscilado entre la revuelta y la apatía. La población que vive de los desechos, de los empleos más precarios y los más bajos salarios, que habita en cinturones de miseria y carece de los medios de movilidad social se ha orientado más a defender su identidad mínima de grupo, que a apoyar intereses comunes y formas de acción colectiva de los sectores sociales.

Arnaldo Córdova plantea una pregunta relevante para las naciones periféricas: ¿Nuestros Estados están en crisis? A lo que responde: "No. La respuesta final me parece es: no hemos acabado de construir, de edificar estos Estados, y estamos todavía en el trance de dar una orientación, en sentido democrático, al desarrollo de nuestra vida política. No podremos nunca disminuir la importancia del Estado y de la vida política, mientras tengamos necesidad de organizarnos como naciones. Pero, ¿qué Estado queremos?"¹²

¹² Córdova, Arnaldo. "Perspectivas del Estado y la democracia" en Coloquio de Invierno... Op. Cit.: 264.

CAPITULO 8

MODERNIDAD VERSUS EQUIDAD

"La gente que trata de imponer los principios del neoliberalismo en el Tercer Mundo y en los *slums* (barrios bajos) de nuestras ciudades, no quiere esos principios para ella misma. Quiere un poderoso Estado Nodriza que la proteja, como siempre."¹³

Como se conoce en nuestros días, el fenómeno de la pobreza parece obedecer, más que a las fallas "normales" y "aceptables" del mercado, a la estructura de un nuevo mundo dado a luz en la década de los años setenta. Este es un mundo "moderno",¹⁴ dinámico, productivo y cosmopolita, pero que entre sus principales características cuenta la generación de un desempleo estructural intrínseco a su funcionamiento. Quizá nunca como ahora, esta forma de vida excluyente se hizo tan extensa y se encontró tan comunicada a toda la población del planeta, a través de los mecanismos fundamentales de la organización social.

Totalmente distinto es el mundo al que se referían economistas clásicos como Adam Smith, León Walras y Juan Baptista Say: un mundo perfecto que tiende a un equilibrio natural gracias al mecanismo autorregulador y corrector del mercado; garantiza el pleno empleo¹⁵ y cuenta con el sistema de precios para ajustar en forma automática cualquier desequilibrio eventual, **siempre que se encuentren en libertad las fuerzas del mercado**. En este ambiente, el Estado no tiene más función que preservarlo, ya que los elementos incompetentes desaparecen por eliminación natural, maximizando la producción, la asignación de recursos y el bienestar social.

¹³ Declarado por Noam Chomsky a Proceso. México, 25 de marzo de 1996: 50.

¹⁴ Lidia Girola señala como elementos que definen a las sociedades modernas la racionalización, el desencanto, normativas universalistas, la masificación, el individualismo creciente y la recomposición de la solidaridad social. En relación a México comenta que "todavía no nos hemos puesto de acuerdo a cerca de qué modernidad queremos y, sin embargo, se da por supuesto que la modernización es algo bueno en sí mismo, que todos la deseamos y que además está en marcha." Girola, Lidia. "Ni racionalistas ni desencantados. Peculiaridades socioculturales del proceso de modernización a la mexicana" en Sociológica. Lo público y lo privado. Año 8, No. 22. UAM-Azcapotzalco. Mayo-agosto, 1993: 164 y 174.

¹⁵ Bajo el siguiente argumento: puesto que el precio de la demanda global -salarios, rentas y utilidades- es igual al valor de la producción total, es suficiente para comprar toda la oferta, esto es, emplear en pleno tanto recursos como personas. Villarreal, René. Op. Cit.: 52.

Sin embargo, dicho modelo fue cuestionado rotundamente a partir de la Gran Depresión de 1929, dando paso a la Escuela Keynesiana dentro de la teoría económica. Según esta corriente, el sistema económico no es perfecto: el comportamiento de los agentes económicos, así como el desarrollo futuro de los mercados, escapan al control del sistema de precios, a consumidores irreflexivos, inversionistas desinformados o desconfiados, trabajadores que rechazan bajas salariales, etc., lo cual crea desempleo. En este esquema, por el contrario, es necesaria la intervención del Estado en el mercado, específicamente sobre la demanda efectiva, a fin de impulsar la producción y el empleo, ya sea por vía fiscal -descenso de impuestos- o monetaria -aumento del gasto público-. Así, al incrementarse el circulante descienden las tasas de interés y se estimula la inversión y el consumo, aunque se provoca también el aumento de los precios, es decir, la inflación. A pesar de las limitaciones que presenta el instrumentar políticas expansionista y a corto plazo, el Estado aparece en este segundo modelo como el principal motor del crecimiento económico y el sujeto más indicado para contrarrestar el desempleo y las depresiones cíclicas del sistema.

Durante el siglo XX, la intervención del Estado en la economía, la sociedad y la cultura se constituyó como una característica de todas las sociedades modernas. En América Latina, Europa, Estados Unidos y el resto del mundo, el Estado se convirtió en el actor principal de la vida social: sus actividades, basadas en un primer momento en la prestación de servicios básicos mínimos -hacienda, defensa, justicia y orden-, se extendieron al cumplimiento de tareas como la educación pública, la salud, la seguridad social, la atención de la pobreza y la distribución de la riqueza social. Este proceso se aceleró durante el periodo de posguerra, cuando debido a la incapacidad del mercado, los gobiernos se vieron en la necesidad de administrar, emplear y distribuir óptimamente los limitados recursos. Surgió entonces un nuevo concepto que reflejó la considerable intervención del Estado a nivel macro y microeconómico: *la economía mixta*.

José Luis Ayala Espino describe un modelo de Estado al que llama intervencionista, "en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica."¹⁶ Dentro de este modelo intervencionista, Ayala Espino sitúa tanto al Estado desarrollista, como al Estado empresario y al Estado benefactor, dependiendo de cuál constituya el eje central de su accionar: el desarrollo económico, el sector público o el bienestar, respectivamente. Así, el Estado de bienestar promovió la demanda y el consumo privado a través del incremento del gasto social y de la producción directa de bienes colectivos, con lo que permitió la recuperación del crecimiento económico, el logro de acuerdos políticos entre los distintos actores sociales y la estabilidad. Todo ello, con base en una fuente creciente de recursos fiscales.

¹⁶ Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado, límites del Estado*. INAP, México, 1992: 105.

La estrategia de crecimiento expansionista fue deliberada y exitosamente llevada a cabo en las economías capitalistas del mundo por casi cuatro décadas, pero entrados los años setenta, nuevamente aparecieron signos depresivos que hicieron un llamado a un cambio más de paradigma. La crisis mundial, cuyo núcleo radicó en el deterioro de la tasa mundial de ganancia, golpeó tanto a países capitalistas como socialistas y provocó un agotamiento del modelo. A instancias de la teoría monetarista, la "nueva derecha" cuestionó ferozmente la eficacia de la intervención del Estado en la economía.

La *subida del capital* así iniciada comprende una multitud de conceptos económicos, políticos y culturales. Uno de ellos y de suma importancia para los fines de este trabajo, es el de flexibilidad laboral, el cual significa, desde una lectura crítica, la parcialización extrema del trabajo, reducción de salarios reales, inestabilidad en el empleo, creciente desigualdad económica y menores prestaciones sociales.¹⁷ Se trata éste de un "reajuste de las ideas directrices y dogmáticas del viejo liberalismo a la realidad del Estado industrial, tan aceleradamente transformada".¹⁸ Tales ideas implican:

- Asignación de los recursos por el mercado.
- Reducción del sector público (desregulación, privatización).
- Apertura de fronteras (eliminación de impuestos y aranceles, tratados comerciales).
- Individuos *libres* y racionales.

Para Offe, en la actualidad se está operando un proceso de *remercantilización*, es decir, de revigorización de los principios básicos del mercado, que representa mayores dificultades para el Estado del bienestar, por lo que requerirá un mayor apoyo de las formas corporativistas. Pero este proceso, identificado como el auge mundial del neoliberalismo, no sólo crea problemas al Estado de bienestar, sino que lo está reconfigurando profundamente. Se trata del mismo Estado: capitalista, pero de nuevo con un sesgo marcadamente liberal en lo económico. Sin embargo, parece difícil que las políticas y los procedimientos corporativistas, típicos del Estado de bienestar, sigan siendo bajo las nuevas condiciones instrumentos eficaces de negociación y control social.

El Estado de bienestar, que durante cuatro décadas fue visto como un provechoso patrón de reactivación económica y estabilización social, perdió su poderío ideológico y material a partir de la crisis económica mundial desatada en los años setenta. El resurgimiento de las teorías y políticas monetaristas en los últimos

¹⁷ Cueva, Agustín. "El viraje conservador: señas y contraseñas" en *Tiempos conservadores: América Latina en la derechización de Occidente*, Vol. III, No. 20, enero-abril, 1987. Universidad Autónoma Metropolitana. México: 17.

¹⁸ Stolleis, Michael. Op. Cit.: 9.

años ha venido socavando los fundamentos e instrumentos del Estado de bienestar. Algunos de los argumentos esgrimidos en esta corriente son los siguientes.

El Estado de bienestar ha realizado sus actividades a través de un aparato administrativo cada vez más grande y oneroso, lo que ha representado una creciente carga fiscal, cuya fuente de ingresos proviene parcial y directamente del capital. Ello, de alguna forma, constituye un desincentivo a la inversión.

El Estado de bienestar -es acusado- también desincentiva el trabajo, pues crea una serie de garantías que ofrece a los trabajadores seguridad en el empleo con independencia de su productividad específica. Para algunos críticos liberales del Estado de bienestar, es más dañina su secuela moral (paternalismo parasitario) que económica (déficit fiscal), pues el paternalismo estatal cancela las potencialidades internas de la sociedad civil, así como los valores solidarios.

Mucho se ha criticado al Estado de bienestar porque absorbió en forma excesiva demandas crecientes, lo que obstaculizó el cumplimiento de sus objetivos básicos (propiciar el desenvolvimiento de la economía capitalista y la estabilidad social) y porque con su estilo proteccionista neutralizó los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión productiva. No obstante, no existe aún un modelo de Estado sólido y viable, que dé respuesta simultánea y aceptable a los objetivos de crecimiento y equidad. Por otra parte, sería menos costoso en términos económicos, sociales y políticos corregir las fallas del Estado de bienestar, que desmantelarlo, como se está llevando a cabo en muchos países del mundo.

La implementación de la política neoliberal ha ocasionado un alto índice de desempleo que, además, ha afectado el poder del Estado ejercido a través de la conducción sindical. Si anteriormente no se cuestionaba por qué ciertos grupos o cúpulas ostentaban la capacidad de negociación y decisión de un gran número de personas, ahora esta justificación pierde sustento material e ideológico. Cada vez más, con tales prácticas parecen perseguirse más beneficios personales que colectivos. Así, tanto los objetivos como los medios (populismo burocrático) tradicionales del Estado de bienestar han perdido apoyo político.

Las contrariedades estructurales del Estado de bienestar son sumamente aprovechadas por el discurso neoliberal, sin por ello evidenciar la viabilidad de sus principios filosóficos. Por el contrario, ante los resultados concretos sobre la deplorable calidad de vida de un número de población creciente, no resulta claro en qué medida el Estado liberal recupera los valores morales de la sociedad, ni siquiera el trabajo como tal, pues éste, al contrario, queda reducido cada vez más a una proporción menor de la población,

Aun en los países desarrollados, las políticas de ajuste no han logrado responder a los problemas económicos y políticos. El incremento en la tasa de ganancia de algunos sectores y la reestructuración del

aparato productivo no han podido ocultar los costos pagados: una fuerte caída de los salarios y de las condiciones de vida de los trabajadores, un agravamiento de los problemas de desempleo,¹⁹ inestabilidad social y la amenaza de una nueva recesión, posiblemente más profunda que la de principios de los años ochenta, que incluso puede afectar a Alemania y Japón.

Resulta curioso conocer los argumentos de quienes promueven reaciosamente las políticas neoliberales. Milton Friedman, *Chicago Boy* ganador del Premio Nobel de Economía en 1976 y principal promotor de la teoría monetarista, en torno al bienestar señala que "lo que importa no es la diferencia en el ingreso; lo que importa es si el bienestar de la gente común está aumentando o no. Y no hay un sistema que haya sido más efectivo en mejorar el bienestar de la gente común que el capitalismo, los mercados libres y la propiedad privada."²⁰ Hong Kong, agrega, es el ejemplo más puro de un Estado de libre mercado, por lo que queda entonces como tarea pendiente conocer el nivel de bienestar de su población.

En México, al menos, es claro que el bienestar de la gente común no está aumentando, mientras que la concentración del ingreso sí. Manuel Leví Peza plantea que: "Siendo la pobreza un problema persistente en la sociedad mexicana, quiere decir entonces, que es igualmente persistente la incapacidad del modelo económico para distribuir el ingreso, que es el punto crítico de nuestro desarrollo y la cuestión más sensible a tomar en cuenta en nuestras expectativas de calidad de vida como sociedad moderna."²¹

Las sociedades capitalistas padecen aún problemas crecientes como déficit público y comercial, desempleo, desintegración social, pobreza, desnutrición, delincuencia, etc., algunos de ellos se presentan incluso con más fuerza en países desarrollados. Ni el mercado como mecanismo de distribución del ingreso, ni el Estado al renunciar a su papel como ente integrador a través de la provisión de servicios sociales, han podido evitar la desintegración social, situación que plantea un reto para los sistemas democráticos.

Desde luego, la capacidad de gestión del Estado de bienestar ha sido también causa real de su deterioro. En términos reales, los problemas que el Estado de bienestar tiene que resolver absorben crecientes cantidades de dinero, debido a las limitantes que arrastra de origen. En el actual contexto de recesión, ello afecta sus resultados y el grado de satisfacción logrado, lo que redundará en una evaluación moral del

¹⁹ El desempleo acumulado se agravó en los países miembros de la OCDE hasta alcanzar 32 millones de personas, mientras que en la Comunidad Europea se presentaron 15 millones de desempleados. Albarracín, Jesús. Op. Cit.: 22.

²⁰ Proceso. México, 22 de enero de 1996: 26.

²¹ El Financiero. México, 2 de septiembre de 1996: 63.

mismo: si los efectos redistributivos del Estado de bienestar son considerados cada vez menos justos, pierde entonces una de las justificaciones de su existencia.

Conforme aumentaron las restricciones del Estado de bienestar, básicamente por el lado del presupuesto, sus políticas fueron perdiendo eficacia en relación al aumento de sus demandas y objetivos, lo que a su vez generó encuentros de intereses entre diversos grupos sociales y con el Estado. El Estado de bienestar ha perdido el apoyo de la clase media porque mientras ésta más obtuvo de él, más ha deseado abandonarlo para acceder a un sistema más selectivo y provechoso de beneficios, ya no colectivos, sino personales, lo cual evita la necesidad de sumarse a demandas masivas. Al aumentar la prosperidad de la clase media, aumenta también la dispersión de su orientación política, pues se siente menos obligada a apoyar un solo objetivo y acuerdo colectivo. A cambio, comienza a defender causas de carácter particular e inmediatista: ecológicas, feministas, pacifistas, sexuales, etc., mientras que el desenvolvimiento del Estado de bienestar se dio paralelamente a fenómenos como el crecimiento económico, la política democrática de masas, la centralización burocrática y otras tendencias colectivistas.

Offe precisa el dilema del Estado de bienestar de la siguiente manera: "cualquier énfasis en programas igualitarios de <<tasa plana>> alejaría a los acomodados, cuyos ingresos se emplearían para subvencionar las transferencias a los menos acomodados. Pero la política opuesta -de fuerte diferenciación en ingresos y mantenimiento de estatus- tampoco ayudaría a mantener a quienes reciben mayores ingresos dentro de la alianza, pues esta política refuerza y crea privilegios que sus beneficiarios, comprensiblemente, no desean compartir con el resto de la clientela del Estado del Bienestar."²²

Sin embargo, hay quienes opinan que las conquistas del Estado de bienestar en el terreno de los derechos individuales y colectivos no admiten vuelta atrás. Esta afirmación, desde luego, no es válida para muchos países. Ciertamente, en las sociedades europeas el llamado Estado social de derecho logró arraigar al comprobarse las deficiencias del sistema económico en la asignación del ingreso y, aunque ésta no es una batalla terminada, existe una negociación de intereses entre empresarios y trabajadores que se ha reflejado en el orden jurídico. Igualmente difíciles de desterrar o modificar son las formas de negociación sociopolítica establecidas y los nuevos grupos y movimientos de masas surgidos a su amparo. Recientemente, ello se ha observado con mayor énfasis en Francia.

Según Offe, el Estado de bienestar no puede desaparecer dado que "se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos,

²² Offe, Claus. Op. Cit.: 206.

así como cambios fundamentales en el sistema de partidos."²³ Más aún, el Estado de bienestar subsiste a despecho de la democracia, porque precisamente ésta abre la oportunidad de comportamientos opuestos al interés colectivo. Si esto no sucede y hay una producción voluntaria de bienes colectivos, es porque tiene por base una noción de identidad y semejanza (conciencia y sentimiento) que impide tratar de evadir las políticas y acciones de bienestar. Los arreglos redistributivos pueden ser considerados de provecho para todos, si con ellos se pretende que todos ganen *algo* al ceder *parte* de sus privilegios. Más allá del cálculo del costo-beneficio, sólo queda la identidad colectiva como soporte de un arreglo redistributivo. Lo que debe asegurarse, en cambio, es que el beneficio entre los miembros de la colectividad no sea aprovechado con abuso por alguno de ellos.

Los Estados de bienestar europeos más sólidos, lo son gracias a la amplia noción de identidad y semejanza que, a su vez, es producto de una sociedad más homogénea generada por políticas de bienestar social anteriores. Contrario a países como México, existe ahí un círculo virtuoso de desarrollo. En países como Suecia, Alemania, Inglaterra, Francia y Canadá, el seguro social, por ejemplo, incluye *seguro de desempleo* que, junto con otros arreglos sociopolíticos tendientes al bienestar social, permite hablar de efectivos Estados de bienestar. Emilio Duhau llama *Estados de seguridad social limitada*²⁴ a aquellos que no presentan dicho grado de desarrollo en materia de bienestar social, como son casi todos los países latinoamericanos. A los Estados Unidos los coloca en un nivel intermedio.

El concepto de bien público tiene necesariamente como base una noción de colectividad, un "nosotros" que da un carácter público a ese objeto -sea "bueno" o "malo"-, sobre todo en los sistemas democráticos. Ahora, por el contrario, dados los cambios en las estructuras productivas y económicas, cobra vigencia la referencia a intereses individuales más que colectivos, todo lo cual avanza en detrimento del Estado de bienestar, cuyas políticas son vistas con desconfianza e interpretadas en términos de parasitismo. Cuando cambian los sistemas culturales por desgaste de la cohesión y la identidad colectiva a partir de cambios en la estructura social, se dificulta la determinación del bien público. En ausencia de una gratificación o la amenaza de castigo que funcione como motivación racional, no puede esperarse una cooperación voluntaria.

La crisis económica, la presión presupuestal y los desequilibrios del mercado refuerzan el individualismo generado por las condiciones de producción y socialización, traduciéndose en crisis política del Estado de bienestar, pero no necesariamente en crisis de todo el sistema político democrático. En los últimos años la relación entre la democracia política y el Estado de bienestar ha sido un tanto inestable. Por un lado,

²³ Offe, Claus. Op. Cit.: 141.

²⁴ Duhau, Emilio. Op. Cit.: 67.

se ha presentado a nivel mundial una creciente derrota de los partidos políticos socialdemócratas y socialistas en los procesos electorales de diversos países, pero algunos posteriormente han vuelto a cambiar de orientación, como son los casos recientes de Francia e Inglaterra; por otro lado, sistemas democráticos e individualismo económico parecen coexistir sin dificultades notorias. Además, resulta difícil esperar que salgan en defensa del Estado de bienestar quienes más se han visto afectados por las políticas contrarias a él, pues sus preocupaciones prioritarias son de carácter personal e inmediato.

Lo cierto es que la sobrecarga que representa para las instituciones públicas la acumulación de demandas y problemas a resolver, se ha traducido en un divorcio entre la sociedad y su sistema político-administrativo, lo que ha imposibilitado a los gobiernos actuar a largo plazo. El sistema político ha resultado incapaz de tomar las decisiones técnicas para resolver los diversos problemas que se le presentan, es decir, atraviesa una crisis de gobernabilidad.

Si la ciudadanía tiene una percepción escéptica y suspicaz respecto a las instituciones político-democráticas, puede considerar formas emergentes de arreglo político a través de una línea más individualista, localista y ciudadana, concentradas en una causa específica. El surgimiento de nuevos movimientos sociales independientes y de naturaleza singular es signo no sólo del deterioro de la lealtad de las masas al Estado de bienestar, sino de la pérdida de convocatoria del sistema de partidos políticos como vías idóneas para la construcción de consensos y la negociación de demandas democráticas. Involuntariamente, estos movimientos "apolíticos" aluden a la organización de la producción y de la política, así como a sus consecuencias sobre determinado aspecto de su vida.

Las instituciones democráticas absorben una proporción del conflicto político, pero existe otra que escapa a su intervención. El actual grado de tensión e inestabilidad económica puede conducir a una reversión de los sistemas políticos democráticos, como una medida de autoprotección por parte del capital y de las fuerzas sociales más conservadoras ante un enfrentamiento abierto de intereses materiales e ideológicos. O bien, pueden surgir formas de artículación y negociación política no previstas hasta ahora.

En muchas naciones, el Estado como elemento de unificación y conciliación fue represivo y recurrió a medios de control religioso, étnico e ideológico, combinados con la aglutinación de las organizaciones populares, corrompidas en general por sistemas clientelares y populistas. La búsqueda de alternativas exige descartar soluciones populistas-nacionalistas que con el binomio autoritarismo-corrupción perpetúen las mismas prácticas desastrosas.²⁵

²⁵ González, Pablo. Op. Cit.: 257-259.

En una democracia política, las medidas gubernamentales persiguen un equilibrio entre eficiencia y legitimidad, entre crecimiento y equidad, que sólo son eficaces, dentro de su propio paradigma, cuando dan a todos los ciudadanos la capacidad de participar en las relaciones de intercambio. Sin embargo, el Estado de bienestar se ha visto bastante limitado frente a otros poderes sociales, como son el control privado del capital y la lealtad de las masas. Los tres poderes interactúan sobre una gran arena política, a través de diversos agentes, mecanismos y maniobras.

El Estado de bienestar vive sobre el binomio economía-democracia, de ahí que no se puedan juzgar unívocamente ni el sentido ni los resultados de sus acciones. La socialdemocracia sostiene la conciliación de tal dicotomía, la viabilidad de un capitalismo que revalorice la ecología, la cultura y la sociedad en su conjunto, y junto al cual coexistan la justicia y cierto grado de igualdad.

Desde la perspectiva socialdemócrata, el Estado de bienestar radica en una voluntad general de contribuir a la supervivencia de todos sus miembros, lo cual se expresa a través de un sistema político democrático que obligue a los gobernantes y élites políticas a apearse a los requerimientos del bienestar. Estos conforman un conjunto de políticas de seguridad social -empleo, educación, salud, vivienda, etc.- al que no sólo se adhieren sus beneficiarios directos, sino la ciudadanía en común. Ello es así porque existe la conciencia colectiva de prevenir de esta forma problemas públicos mayores.

La socialdemocracia trata de instrumentar medidas fiscales y sociales que permitan controlar indirectamente el mercado y conformar progresivamente una sociedad igualitaria, aun basada en la propiedad privada. Para esta corriente, las relaciones de producción y la lucha de clases no agotan las posibilidades del cambio social, pues el aumento constante de la democracia política puede convertirse en el largo plazo también en democracia económica y social.

Para Norberto Bobbio, la emancipación política es una precondition de la emancipación económica y la prueba de que las reformas políticas graduales repercuten en la ampliación de los derechos sociales se encuentra en el Estado de bienestar. Pero, si esto es así, *¿qué prueba el actual desmantelamiento del Estado de bienestar?*

Para otros, la intensidad de la actual crisis del capitalismo mundial no acepta soluciones moderadas que sólo repercutan sobre la esfera de la distribución, sin interferir sobre la de la producción. De ahí la crítica marxista a la socialdemocracia, a la poca atención que presta a la ley del valor, y a sus efectos contraproducentes sobre la desmovilización de la clase trabajadora y la dominación al interior de esta misma. Los conflictos que dieron origen al pensamiento socialista, existen independientemente de que éste

desaparezca o subsista, son producto de la vida social en su conjunto y no puede esperarse que tengan solución a partir de una sola vía de interpretación, como lo es también, el liberalismo.

Hoy en día, la legitimidad del Estado presenta un traslado de los fines a los métodos, lo que implica eficacia y eficiencia en la gestión pública frente a un ciudadano carente y/o demandante. Legitimidad y eficiencia son dos condiciones que requiere suministrar el Estado capitalista moderno, pero es posible que éste no se capaz de manejar eficazmente esta contradicción.

La entrada triunfal del neoliberalismo al escenario mundial constituye el desmantelamiento del Estado benefactor, lo cual, desde luego, ha despertado diversas reacciones y enfrentamientos políticos. Contrariamente a los orígenes del Estado liberal, cuando se ensalzaban tanto la libertad política y económica, esta vez se ha observado la derechización de los sistemas políticos del mundo. Como señaló Bertrand Russel para otro momento histórico, el *laissez faire* se convirtió en dogma y se llevó a extremos ridículos... La democracia, en cambio, se aceptó en forma limitada, pues al dar prioridad a la propiedad, no fue bien visto que hubiese tantos votos de gente que no poseía nada.²⁶ Surge así un conflicto entre acumulación y democracia que genera también un problema de legitimidad: el Estado no puede cumplir ya sus promesas de bienestar popular, ni aun a través de su estructura corporativista.

La relación entre democracia y mercado -entendida la primera como el desarrollo de las instituciones políticas que aseguran la participación y representación de los ciudadanos en los procesos de decisión, y el segundo, como un marco de actividad económica escasamente regulado, donde el Estado es un actor más- nos plantea el problema de cómo deben combinarse ambos elementos para mantener el régimen democrático y el crecimiento, de forma tal que sus frutos lleguen a toda la sociedad. Y no debe olvidarse que en esta combinación se sustenta la gobernabilidad de los sistemas sociales contemporáneos.

En suma, la modernidad constituye en esta época un modelo propio de las sociedades industrializadas de Occidente, cuya implantación en el resto del mundo ha estado en manos de las élites nativas privilegiadas, a costa de una enorme mayoría excluida de tales procesos. La equidad, entonces, no ha sido reconocida como la otra parte fundamental del binomio: eficiencia y crecimiento, por un lado, y justicia social y legitimidad, por el otro. El proyecto modernizador ratifica la falta de un desarrollo aceptable para todos los miembros de la sociedad, basado en un principio de equidad que dé paso a un crecimiento viable,

²⁶ Bertrand, Russel. *Libertad y organización 1814-1914*. ESPASA-CALPE. España, 1970: 104. En este mismo sentido, Benjamín Franklin afirmó: "En cuanto a quienes no poseen bienes raíces, el permitirles que voten es impropio". Citado en Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*. Océano. México, 1995: 21.

legítimo y sustentable. Esta omisión de la modernidad es la que ha generado el cúmulo de carencias y situaciones de miseria en la que se encuentran hoy millones de seres humanos.

Fiel a esta dinámica, el Estado neoliberal mexicano, así como no constituyó un genuino Estado de bienestar, tampoco constituye un modelo de Estado neoliberal porque, aun dentro de este paradigma, su nivel de desarrollo sigue siendo bajo y a éste corresponde el papel que debe jugar en el orden global. Por ello, el nuestro no ha podido ser más que un Estado **"neoliberal periférico"**, **"subneoliberal"** o **"en vías de neoliberalizarse"**, lo que agrava más la falta de equidad en su desarrollo.

SEGUNDA PARTE

POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO

SEGUNDA PARTE

POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO

En esta segunda parte del trabajo, se exponen los antecedentes, ideas, situaciones y efectos más concretos en torno a la pobreza y la política social en México. Para ello, se abordan diversos conceptos de pobreza, así como formas de medirla y atacarla. De igual forma, se plantea cómo ha sido manejada la pobreza por el Estado mexicano posrevolucionario concretamente, cuál ha sido el modo de operar de la política social durante varias décadas, cómo ha respondido el Estado a los nuevos problemas de la política social a partir del modelo de desarrollo nacional adoptado en 1982, cuáles han sido los resultados de esta evolución en la relación del Estado y la sociedad, y cuáles son los propósitos y alcances de la reciente política social mexicana frente al elevado índice de pobreza y pobreza extrema del país.

CAPITULO 1

CONCEPTO Y MEDICION DE LA POBREZA

"literalmente, la pobreza mata".⁷⁵

En este apartado se pretende exponer diversas definiciones prevaletentes sobre la pobreza, así como los métodos propuestos para su medición. De ninguna forma se espera hacer de ello una exposición y análisis exhaustivos, pues se trata de una materia en la que existen fuertes divergencias entre los especialistas y cuyo desarrollo implica un sólido conocimiento técnico de las variables manejadas, que rebasa los alcances de este trabajo. Sin embargo, no podemos desconocer los enfoques planteados en el estudio, medición y erradicación de la pobreza, pues al aplicarlos al caso de México, como veremos adelante, han arrojado resultados divergentes.

⁷⁵

Boltvinik, Julio. Pobreza y estratificación social. INEGI-COLMEX-IIS-UNAM. México, 1994: 8 y 93.

En términos generales, la pobreza es una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas. La pobreza da cuenta de una *carencia* relativa a algo *necesario* para vivir. El concepto de pobreza implica una comparación entre una norma de vida y una situación observada; la norma de vida establecida depende del observador, pues es él quien determina en su estudio qué es lo necesario para vivir.⁷⁶

No obstante, el estudio de la pobreza no puede ser tan relativo como parece, pues lo *necesario* es contrario a lo *libre*, por lo que es imposible sustraerse a ello. Así, podemos decir que **para vivir**, al ser humano le es imposible sustraerse de comer, dormir, defecar, protegerse del frío, pensar, sentir, etc. Ello permite determinar una serie de necesidades humanas básicas finitas y universales, pero el desarrollo de las sociedades influye sobre la identificación de estas necesidades y sobre la **forma** de satisfacerlas. No es lo mismo cazar un búfalo para comérselo y aprovechar su piel, que ir al supermercado a comprar alimento y vestido. Esto significa que las necesidades humanas estrictamente básicas tienen una determinación biológica, mientras que su satisfacción tiene una determinación cultural.

De ahí que, con el propósito de evitar confusiones en el estudio de la pobreza que den por resultado una magnitud y una localización erróneas y, por lo tanto, una política inadecuada para enfrentarla, han surgido diversas distinciones conceptuales entre necesidades y satisfactores; características y bienes y servicios; capacidades y realizaciones; categorías existenciales y categorías axiológicas; dotación inicial e intercambio de titularidades, etc. Todas ellas hacen incapié en diferentes niveles de necesidades humanas, diferentes formas y procesos para satisfacerlas y diferentes parámetros para medirlas.

La diversas concepciones sobre la pobreza la ven como un problema de desigualdad, como un juicio de valor o como una responsabilidad estatal definida políticamente. Algunos conceptos de pobreza la definen como:

"una falta de bienes y servicios que deben obtenerse por medios distintos a las fuentes de ingresos normales conforme a la cultura en cuestión... pobreza no es sólo impotencia adquisitiva de acceso a las mercancías, sino a los medios necesarios para producirlas."⁷⁷

"carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados".⁷⁸

⁷⁶ Boltvinik, Julio. Op. Cit.: 5.

⁷⁷ González Navarro, Moisés. La pobreza en México. COLMEX. México, 1985: 11.

⁷⁸ Trejo, Guadalupe y Jones, Claudio. Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Cal y Arena. México, 1993: 57.

"un núcleo irreductible de privación absoluta que se traduce en muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles".⁷⁹

Moisés González Navarro señala que la antropóloga Lomnitz distingue los conceptos de pobreza y de marginalidad de la siguiente manera: el primero tiene un carácter cuantitativo referido a una situación de escasos ingresos, mientras que el segundo parte de la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial. Existe, desde luego, una relación estrecha entre ambas categorías, pero no son idénticas: "El marginado sobrevive gracias a redes de intercambio recíproco de bienes y servicios, una especie de seguro cooperativo informal que tiene entre otras funciones la de alojar y alimentar a los migrantes durante su período de adaptación a la ciudad, desempleo o incapacitación, y otorgarles un apoyo emocional y moral."⁸⁰ Las características de la marginalidad son: la globalidad, porque abarca todas las facetas de la vida; la radicalidad, porque no se puede salir de ella por propia iniciativa; y la emergencia, porque se expresa tanto en su extensión como en su profundidad.

La definición de marginalidad es fundamental para la de pobreza, porque hablar sobre la insuficiencia del ingreso es tratar sólo la manifestación de un proceso más complejo y determinante. Una explicación más a fondo de la pobreza tendría que orientarse a su origen, más que a su forma, y es ahí donde ambas definiciones interactúan, junto con la de desigualdad.

La pobreza también es identificada erróneamente con la desigualdad dada su evidente relación, pero no son lo mismo. La corriente que identifica ambos conceptos tiene como interés cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están arriba en un sistema de estratificación social. Sin duda, en algunas naciones la pobreza podría ser erradicada aun sin expandir las capacidades productivas del país, haciendo menos desigualitario el sistema de distribución del ingreso, bienes y servicios, pero el invertir esta relación no arroja los mismos resultados: puede tenerse al mismo tiempo un mayor grado de igualdad social y pobreza, si lo que se distribuye es ésta y no la riqueza. La desigualdad puede disminuir sin reducir la pobreza. Pero, como la pobreza más que una situación es un proceso social, la disminución de la desigualdad puede incidir, primero, sobre la condición de carencia y luego, sobre el proceso mismo de pauperización.

⁷⁹ Sen, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en Comercio exterior Vol. 42 No. 5. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo, 1992: 310.

⁸⁰ González Navarro, M. Op. Cit.: 13-14.

Para Keith Griffin, se hace necesaria una definición estructural de la pobreza, donde ésta sea concebida como el producto de un sistema social integrado por grupos con fuentes de acceso al poder económico y político diferenciales, y advierte: la pobreza no es un fenómeno fisiológico, sino sociológico; no parte de valores absolutos o mínimos calóricos, tiene un referente social que varía con la riqueza de cada nación, al grado de que aun entre los pobres, hay pobres. Por ello, no existen líneas de pobreza universales.⁸¹

Desde esta perspectiva, la pobreza no aparece como una situación o atributo de cierta individualidad, sea física o moral. En realidad, es el resultado de una relación social determinada, de una forma de organización específica al interior de cada colectividad, que distribuye a sus miembros una función, una actividad y una calidad de vida no sólo diversa, sino opuesta, pero que forman una unidad. Se trata ésta de una relación de desigualdad en la que cada actor social depende de la existencia de otro distinto a él. La sobrepoblación obrera, por ejemplo, es producto necesario de la acumulación capitalista, para convertirse a su vez en palanca de ésta, presionando sobre el nivel de los salarios y constituyéndose en el Ejército Industrial de Reserva, hasta que en algún momento deja de operar adecuadamente esta relación, convirtiéndose en un fenómeno disfuncional al sistema.

Amartya Sen, autor del texto patrocinado por la OIT a fines de los años setenta, *Three notes on the concept of poverty*, critica la concepción de la pobreza que reduce los seres humanos a simples medios de la armonía social, que no considera prioritaria la miseria o el sufrimiento de los pobres, sino la incomodidad y los costos que éstos representan para la sociedad, especialmente para quienes no son pobres. Es ésta una definición política de la pobreza que considera aquellas necesidades que la sociedad *siente debe* cubrir a todos sus miembros. Sin embargo, existen necesidades humanas independientes de lo que la sociedad *siente* respecto a ellas. Esta determinación, según Sen, es común en muchos investigadores que van ajustando a la baja sus líneas de pobreza y listas de necesidades hasta *sentir* que llegan a una demarcación de la pobreza *políticamente razonable*.

Así, son dos los enfoques predominantes en el estudio de la pobreza: el absoluto y el relativo, ambos son complementarios e insuficientes por sí solos. La **pobreza absoluta** radica en la insatisfacción de necesidades básicas, como son la alimentación, la salud, el vestido y la vivienda. La pobreza extrema constituye un fenómeno absoluto en tanto la gente, sin referencia a ningún contexto social específico, simplemente carece de los medios indispensables para sobrevivir. El enfoque biológico de la pobreza tiene como referente extremo la muerte por inanición.

⁸¹ Griffin, Keith, Op. Cit.: 191,14

Para Sen, promotor del concepto de pobreza absoluta, existe un *núcleo irreductible de privación absoluta que se traduce en muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles, sin necesidad de indagar primero el escenario relativo.*

La **pobreza relativa** permite comparar la calidad de vida al interior de una colectividad y conocer su grado de desigualdad, por lo que es determinada por el nivel de desarrollo específico de esa sociedad. Tomando como factor determinante el capital, la pobreza relativa posibilita aún la capacidad de contratarse; la pobreza absoluta impide toda contratación. Aún más, una persona *pobre a secas* puede carecer de los beneficios comunes a la mayor parte de la población, pero puede gozar de los satisfactores básicos y no estar en riesgo de muerte como un *pobre absoluto*. A medida que una sociedad cambia y modifica sus patrones de comportamiento, pensamiento y reproducción, cambian también los criterios normativos para la determinación de la pobreza.

John Rawls plantea que la asignación más equitativa del ingreso es aquella que *maximiza la utilidad de los más pobres*, para lo cual se requieren determinadas intervenciones estatales en el funcionamiento económico, porque independientemente de que la redistribución del ingreso sea orientada por principios éticos, de eficiencia o de derecho social, las estrategias redistributivas siempre se enfrentarán al movimiento del sistema de precios: conforme alguno de éstos aumenta, más se dificulta su realización. Aunque esta concepción puede resultar cierta parcialmente, me parece que es tan relativa como decir que el pobre sea tan menos pobre como se pueda.

Los moderadamente pobres carecen de insumos básicos para el nivel de desarrollo de su país, es decir, de bienes con los que todos deberían contar de acuerdo con el sentido común. Sin embargo, cuentan con un nivel de **nutrición y salud** que les permite resistir más riesgos o aprovechar mayores oportunidades de movilidad social.

Los extremadamente pobres, en cambio, carecen de una alimentación que les permita *desempeñarse adecuadamente* desde el momento que la desnutrición los vuelve más vulnerables a otros riesgos, básicamente de salud: deficiencias antropométricas, enfermedades respiratorias y, desde luego, anomia. Obvio es que quien no goza de una alimentación indispensable menos podrá centrar su atención en actividades de otra naturaleza. Este tipo de pobres requieren una ayuda especial y directa para sobrevivir, pues sin ella ni siquiera podrán aprovechar las políticas generales de combate a la pobreza, de ahí que los extremadamente pobres tengan mayores probabilidades de permanecer pobres toda su vida.

Los pobres prácticamente sólo poseen su fuerza de trabajo como único medio de producción -los pobres extremos ni siquiera eso-, pero la productividad de esta fuerza de trabajo disminuye por la propia pobreza: mala alimentación y salud, falta de preparación técnica, etc.

El círculo vicioso de la pobreza se acentúa en su dimensión extrema. Moisés Orozco plantea que "quienes no siempre han sido pobres y de pronto se convierten en pobres (por la muerte del jefe de familia, por ejemplo) tienen una probabilidad mayor de dejar de ser pobres que quienes han vivido siempre en estados de pobreza."⁸² Una persona pobre, débil, enferma, desnutrida e incapacitada no puede desarrollar un trabajo en forma óptima, no es **empleable**, por lo que no tiene una fuente propia de ingresos y no puede salir de pobre.

Por lo tanto, "la norma de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta más la pobreza relativa."⁸³ La pobreza es absoluta en el espacio de las necesidades (capacidades y realizaciones), y relativa en el espacio de los satisfactores (bienes y servicios). Entonces, el "concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (identificación) y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (agregación)."⁸⁴

Para Boltvinik, la naturaleza humana puede ser conocida a través de la antropología filosófica, a fin de superar la escisión biología-sociología. De esta forma se puede explicar cómo a las necesidades humanas básicas se añaden nuevas necesidades producidas por los hombres -materiales, espirituales o intelectuales-, necesidades sociales que tienen un carácter histórico y gregario. La necesidad de alimentarse, por ejemplo, es superior a la necesidad de nutrirse, pues implica otros elementos distintos al acto meramente biológico: qué comer, dónde, con qué, cómo, con quién, en qué momento, etc. En este sentido, **pobreza no es sólo no tener qué comer, sino tener que comer algo que desagrada y ofende a la persona o a una comunidad.**

Además de conceptos diferentes de pobreza, existen diferentes tipos de pobreza que dependerá de su formación, desarrollo y transitoriedad. Una persona que desde el principio de su vida sufre de una dotación

⁸² Orozco, Moisés. "Otras políticas para el alivio de la pobreza" en Vélez, Félix. La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE. México, 1994: 121.

⁸³ Boltvinik, Julio. Op. Cit.: 8.

⁸⁴ Sen, Amartya K. Op. Cit.: 311.

insuficiente de capacidades, recursos y oportunidades se encuentra en una situación de pobreza **estructural**. En cambio, quien ve mermados su ingresos por un cambio imprevisto y coyuntural en las condiciones de su desarrollo vive una situación de pobreza **transitoria**. Para comprender la clase de pobreza específica de un individuo, familia o grupo social es menester conocer la tipificación de los modos de producción social, la fracción específica de clases y la distribución de las oportunidades sociales.

La pobreza **primaria** es determinada por una insuficiencia de ingresos y recursos, la pobreza **secundaria** radica en la ineficiencia observada en la asignación del gasto familiar, reflejada o generada por problemas de alcoholismo, dietas inadecuadas, compras superfluas, etc. La mayor parte de los estudios sobre pobreza en México parten del concepto de pobreza primaria y sólo sugieren la existencia de la pobreza secundaria.

Esta distinción conceptual conduce a otra, desnutrición y malnutrición, la primera determinada por la falta de recursos y la segunda, por una cultura alimenticia inapropiada. Santiago Levy establece el requerimiento diario de calorías para un adulto en 2,250, con el fin de evitar la desnutrición. Una ingestión prolongada de calorías por debajo de este nivel propicia desnutrición, incluso permanente.

Más que para conocer, para combatir la pobreza una vez que se tiene determinado su contenido, es necesario detectarla y medirla. La medición de la pobreza permite saber sobre qué dimensiones y variables del problema es preciso incidir, así como evaluar los resultados de las medidas tomadas a través del tiempo (y la *omisión* debe ser considerada también una medida de fuerte impacto).

De acuerdo con el método de medición de la pobreza que emplee el gobierno de una nación, por ejemplo, sabremos quiénes son *oficialmente* pobres. Esta determinación es de suma importancia porque es de esperarse que las medidas gubernamentales contra la pobreza sean dirigidas hacia esa población. Pero, si con otro método se obtiene una cantidad y calidad de pobres distintos, ¿qué pasa entonces con la población no considerada *oficialmente*?

Para la concepción economicista de la pobreza, que la ve como un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo del mercado, es necesario centrarse en las raíces estructurales de la pobreza: insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa e inadecuaciones en la estructura de la oferta y la demanda de ciertos satisfactores. En cambio, desde una concepción politizada e ideologizada, podría afirmarse que todos los individuos tienen derecho a una vida digna, a no ser pobres, dado que la población receptora de un servicio social no recibe un favor, sino un derecho y un servicio por el cual paga la ciudadanía al gobierno a través de impuestos.

Para Sen, la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de una comunidad (Número de pobres/Población total). Sin embargo, señala, esta relación no da cuenta de la intensidad de pobreza, de qué tan pobres son los pobres, ni qué pobres son más o menos pobres que otros, pues no define la distribución de ingresos entre ellos, ni la distancia que guardan con la línea de pobreza que sirve para clasificarlos como pobres. "Un índice de pobreza debe satisfacer dos axiomas deseables. Primero, *monotonicidad*: una reducción en el ingreso de un hogar pobre debe, *ceteris paribus*, aumentar el índice de pobreza. Segundo, *transferencia*: una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro hogar con mejores condiciones debe, *ceteris paribus*, incrementar el índice de pobreza."⁸⁵

La **brecha de pobreza** es la "distancia existente entre el nivel de ingreso de un individuo y la línea de pobreza, por lo que representa el ingreso adicional que un pobre necesita para dejar de serlo."⁸⁶ El **Índice de Pobreza de Sen** combina la proporción de pobres de la población total, la intensidad de su pobreza, la brecha de pobreza y la distribución del ingreso entre ellos; esta última característica se conoce a través del **Coefficiente de Gini**.

Parte de la desigualdad en la distribución del gasto dentro de las familias pobres, por ejemplo, se observa en el hecho de que los hijos mayores reciben más atenciones que los menores, así como que los niños reciben más que las niñas, diferencias que determinan el desarrollo económico, social y psicológico durante la vida adulta. Ello es así porque "el miembro con una mayor capacidad potencial de generar ingresos recibirá mayor atención que sus hermanos."⁸⁷ Para conocer la desigualdad en el consumo entre los propios pobres y dentro de cada hogar, lo conveniente es disponer de información por individuos, aunque ello es más difícil y costoso.

Un método muy generalizado para medir la pobreza es el de la **Línea de Pobreza (LP)** o método indirecto. La LP, en casi todas sus variantes, consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y dividirlo entre el **Coefficiente de Engel**, el cual mide la proporción del gasto del hogar destinado a la alimentación. Este último también tiene sus variantes, pues toma como referencia diferentes grupos poblacionales. Si la renta familiar baja, la proporción de los gastos en satisfactores básicos, particularmente alimentos, sube.

Una variante de este mismo método es el de la **Canasta Normativa Alimentaria (CNA)**, cuyo costo, en primer lugar, marca una línea de indigencia o pobreza extrema; en segundo lugar, al ser multiplicado por

⁸⁵ Levy, Santiago. "La pobreza en México" en Vélez, Félix. Op. Cit.: 27.

⁸⁶ Orozco, Moisés. Op. Cit.: 115.

⁸⁷ Carrillo Flores, Bárbara. "Distribución del gasto intrafamiliar" en Vélez, Félix. Op. Cit.: 158.

el cociente obtenido entre el gasto total familiar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales, del promedio de hogares, o de una porción inferior de éstos, arroja un nuevo parámetro de pobreza. De esta forma, la pobreza es acotada en relación a los propios pobres, porque se toma a un sector de ellos mismos como referencia, y en relación a un sólo tipo de necesidad, cuando la alimentación no es más que una variable del multidimensional desarrollo humano.

La línea de indigencia se determina también a partir del costo de una canasta básica de alimentos, pero referida a un estrato poblacional con una ingesta promedio de proteínas y calorías ligeramente superior a los contenidos normativos (no pobre). La línea de pobreza se obtiene entonces tras dividir la línea de indigencia entre el Coeficiente de Engel. Una línea de pobreza extrema basada en el nivel de nutrición resulta útil para identificar a quienes requieren ayuda urgente, pero no sirve para determinar el monto de esa ayuda, a menos que considere los insumos requeridos para realizar el acto de comer (cocina, utensilios, combustible, etc.).

El Banco Mundial, por ejemplo, ha realizado diversos estudios sobre pobreza, pero basados en una canasta alimentaria que sólo considera los alimentos que constituyen la dieta de los pobres, y no en términos de los elementos que satisfagan los requerimientos nutricionales de un grupo social. Al mismo tiempo, el Banco Mundial mantiene una visión que pretende rescatar el capital humano, el cual considera variables como educación, salud y nutrición, pero no pone su atención en todas las necesidades básicas, como lo son también la vivienda y los servicios domiciliarios.

La variante de la llamada **Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)** consiste en determinar una canasta de satisfactores básicos, precisar su costo y con base en él fijar una línea de pobreza: el ingreso de cada hogar es clasificado arriba o abajo de ésta. Sin embargo, se puede conocer el ingreso familiar y desconocerse su origen -robo, caridad, préstamo-, lo que arrojaría un "oculto" en el problema; o bien, se especula sobre su traducción en forma de consumo, pues ningún nivel de ingreso describe por sí mismo en qué tipo de bienes se está consumiendo. Además, dado que los requerimientos de ingresos familiares dependen del tamaño de la familia, de su composición en edades y sexos y del tiempo disponible para las labores domésticas, la LP tendría que ser definida para cada hogar considerando dichas características.

Por su parte, el *Proyecto de la CEPAL-PNUD para la Superación de la Pobreza en América Latina* en su definición de requerimientos nutricionales considera parámetros más amplios, establece una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, tomando en cuenta sus hábitos dietéticos (pues éstos no son inmutables, pero sí de gran arraigo), así como las estaturas reales de hombres y mujeres, las diferencias en los requerimientos de energía, la utilización neta de proteínas, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. A ello suma un valor correspondiente a las

necesidades básicas no alimentarias, las cuales calcula indirectamente, al deducir del gasto total del hogar el gasto en alimentos, lo cual establece un monto, mas no los satisfactores específicos ni sus cualidades.

Cabe mencionar que este proyecto considera que la mayoría de los pobres son asalariados o participantes de la economía popular -mientras que el Banco de México considera que la pobreza se reduce al sector de los desempleados-, de ahí que centra su atención en el fuerte deterioro de los niveles salariales durante la década perdida y en el fomento de la economía popular, cuyo principal problema radica en los bajos niveles de productividad.

En general, cualquier canasta alimentaria que sólo considera el factor nutricional omite la consideración de otras variables determinantes del bienestar humano, como son la salud, la alfabetización y la integración familiar, así como otros insumos necesarios para el acto de alimentarse."En las canastas amplias o integrales la importancia de los bienes y servicios que la integran se calcula por la proporción del gasto familiar que se destina para la adquisición de cada uno de ellos y por su aportación al bienestar de las familias o los individuos."⁸⁸

Un método distinto a los anteriores es el de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** o método directo, que consiste en desagregar los elementos y grados que cubren un mínimo de necesidades humanas básicas; los hogares que no satisfacen uno o más de estos *mínimos* son considerados pobres. Con base en una serie de indicadores como agua potable, drenaje, electricidad, escuelas, clínicas, mercados, etc., se detecta un problema de pobreza al localizar dónde existen carencias específicas. Un "hogar rico (en términos de ingreso) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar."⁸⁹ Sin embargo, el concepto absoluto de pobreza contenido en el método de NBI no niega su carácter dinámico e histórico.

Boltvinik plantea una variante del método de NBI como **Enfoque Sectorial de las Necesidades Básicas Insatisfechas**, porque mide en forma fragmentada características de una población objetivo: porcentaje de alfabetismo, porcentaje de drenaje, porcentaje de desnutrición, etc.

Un tercer método que pretende combinar los dos anteriores es el de la **Medición Integral de la Pobreza (MIP)**, que a través de una canasta normativa mide necesidades personales, como alimentación, salud y vestido, y como necesidades básicas son comprendidos los servicios domiciliarios y educativos. Según

⁸⁸ Lozano Arredondo, Luis y Balba Reyna, Flor. "La canasta básica de los trabajadores en México" en El Cotidiano No. 42. UAM-Azcapotzalco. México, julio-agosto, 1991: 30-31.

⁸⁹ Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Caracas, 1990: 42.

Boltvinik, la "satisfacción de las necesidades básicas de una persona o un hogar depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendido no como medios para obtener ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar."⁹⁰

El método de LP, al contrario del de NBI, omite el impacto de los servicios gratuitos otorgados por el Estado, así como aquellos que implican cierta inversión privada, pues se centra en los requerimientos de consumo privado corriente. Para el método indirecto (LP), la respuesta radica en las fuentes de ingreso privado, como políticas de empleo y salariales (políticas económicas), mientras que para el método directo (NBI) radican en la inversión pública y privada, como son servicios de agua, drenaje, escolares, etc. (políticas sociales).

El método indirecto procede como si la satisfacción de necesidades básicas sólo dependiera del nivel de ingreso o consumo de los hogares, no considera si la mayor parte de él se gasta en cerveza, cosméticos, alquiler o alimentos; compara el ingreso o el consumo per cápita con la línea de pobreza y mide esta última con base en la capacidad de satisfacer las necesidades básicas a través del poder adquisitivo, con independencia de que se elija o no hacerlo. Para Sen, el método directo es superior al método indirecto porque no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo, que pueden ser correctos o no. El método indirecto presupone que a un determinado nivel de ingreso corresponde un determinado nivel o patrón de consumo.

Los métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas y de Línea de Pobreza son parciales porque subestiman la pobreza total y no identifican como pobres a las mismas poblaciones. Lo anterior significa que ambos métodos son complementarios. A través del NBI se sugiere medir las necesidades dependientes del gasto público, de la inversión acumulada del hogar y del tiempo disponible: servicios de agua y drenaje, nivel educativo de adultos y asistencia escolar de menores, electricidad, vivienda, equipamiento doméstico, y tiempo libre. Mediante el LP se medirían las necesidades que dependan del consumo privado corriente: alimentación, vestido, cuidado e higiene personal, y transporte y comunicaciones básicas.

Al aplicar ambos métodos para medir la pobreza, NBI y LP, no se debe considerar como pobre la población hallada en su intersección, sino la unión de ambos conjuntos, lo que significa detectar pobres

⁹⁰ Boltvinik, Julio. Pobreza y estratificación social. Op. Cit.: 19.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

crónicos (de ingresos insuficientes y con al menos una necesidad básica insatisfecha), **pobres recientes** (de ingresos insuficientes, pero sin necesidades básicas insatisfechas) y **pobres inerciales** (con ingresos suficientes y al menos una necesidad básica insatisfecha).

Por su parte, Meghnad Desai, profesor de la London School of Economics, plantea en su medición de la pobreza que la cantidad y la calidad de vida componen el marco de realizaciones del **Índice de Progreso Social (IPS)** desarrollado para América Latina por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD. La calidad de vida es medida a través de los niveles de consumo privado y consumo públicos, ambos referidos a una norma de pobreza; la cantidad de vida es el cociente entre los años que le quedan por vivir a una persona (esperanza de vida futura) y los años que le deberían quedar por vivir (potencial de vida futura).

Cualquier índice de calidad de vida debe incluir, según Desai, la incierta duración de la vida y el nivel de consumo, dado que los "pobres registran carencias en dos dimensiones: consumen menos de lo adecuado (lo cual se señala en ciertas definiciones de la línea de pobreza) y viven menos que los que están en mejor situación... Los pobres registran niveles más altos de mortalidad infantil y materna posnatal, así como niveles más altos de mortalidad y de morbilidad por edades específicas."⁹¹

Para Desai, la mejoría de la calidad de vida y el desarrollo humano es más importante que el crecimiento económico. El concepto de ingreso es tomado universalmente como la medida de actividad económica y de bienestar, pero el ingreso es sólo un indicador del conjunto de oportunidades que posibilitan mejorar el nivel de vida; es una medida simple de un fenómeno complejo. Efectivamente, el ingreso tiene sentido para todo el mundo, de ahí que el PIB tenga enorme peso en la definición de políticas. No obstante, el PIB no equivale a la suma de ingresos individuales, ni el ingreso per cápita promedio da cuenta del bienestar individual, pues ignora muchas actividades, bienes y comportamientos no mercantiles. Desai considera que el PIB per cápita, al centrarse en "las mercancías y no en las personas, brinda un indicador de progreso notablemente desorientador".⁹² Keith Griffin agrega que la observación del ingreso per cápita es posterior a la observación del grado de desigualdad y concentración del ingreso de una sociedad. El IPS pretende complementar al PIB; al combinar la calidad con la cantidad de la vida permite conocer el *bienestar vital* y, en el caso de los pobres, la *privación vital*.

⁹¹ Desai, Meghnad. "Bienestar y privación vitales: propuesta para un Índice de Progreso Social" en Comercio exterior... Op. Cit.: 329-330.

⁹² Citado por Boltvink, Julio. "El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina" en Comercio exterior... Op. Cit.: 484.

Por último, Boltvinik plantea el **Método de Medición Integrada de la Calidad y la Cantidad de la Vida (MMICCAV)**, el cual es similar al IPS, pero calcula para cada estrato social la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos, con lo cual amplía aún más sus alcances de estudio.

Es importante tener claro que ni el fenómeno de la pobreza en sí, ni su análisis, ni su manejo político obedecen a factores únicos o mecánicos, sino a múltiples variables interconectadas y dinámicas. De ello se desprende la obligación para el investigador de conocer las necesidades concretas de cada sociedad bajo estudio, básicamente a través de los procesos de producción y de consumo de la misma, así como de la legislación, las reivindicaciones populares y las necesidades expresadas por la propia población. Estas necesidades varían de acuerdo con el crecimiento económico, el desarrollo político, la cultura y la historia de cada pueblo.

Ciertamente la pobreza, cualquiera que sea su enfoque, refiere un número de necesidades humanas insolutas, sin embargo, a la visión relativa de la pobreza -además de cuyos riesgos que ya han sido señalados- se sobrepone un límite biológico que se torna ético, pues no se puede aceptar como "**natural**" la muerte de una parte de la población a causa de un grado de pobreza "**normal**" en esa sociedad. Aunque se demostrara que en algún país la población es igualmente pobre y no existiera una clase de ricos con los cuales contrastarse, hay un criterio último que habla de una pobreza absoluta: el fisiológico. La visión absoluta de la pobreza, en este caso, constituye la frontera entre la vida y la muerte. Quizá no siempre que se estudie la pobreza el investigador se encontrará con este punto límite, pero es importante identificar las necesidades indicadas por los métodos basados en la medición directa de la pobreza, a fin de evitar caer en conceptualizaciones relativistas.

Como se señaló, la definición y medición de la pobreza son dos ejercicios que conducen en forma determinante su tratamiento y erradicación. La mayoría de los conceptos y métodos propuestos son limitados, pero al conocerlos se tiene la ventaja de complementarlos entre sí. Sin embargo, su aplicación implica voluntad política, racionalidad administrativa, eficiencia técnica, participación social y otras variables sociales de mayor amplitud que rebasan los aspectos conceptual y métrico de la pobreza, pero que es preciso conocer.

En suma, la pobreza es un fenómeno resultante de la organización económica y política específica de cada sociedad. Es importante tener presente esta determinación porque de otra forma podría incurrirse en el error de creer que la pobreza puede ser erradicada a través de medidas de atención social efímeras y desarticuladas del funcionamiento general de la sociedad. Mediante políticas de este corte pueden efectivamente resolverse en lo inmediato algunos problemas muy particulares, pero no pueden desactivarse a largo plazo las causas estructurales de la pobreza: la concentración de la riqueza, el bajo valor del trabajo

frente a la propiedad y las desigualdades de acceso a las oportunidades de bienestar y ascenso social, básicamente, salud, trabajo y educación.

El bienestar humano es un concepto que depende de múltiples variables, por lo que no puede reducirse a la medición de un solo recurso o atributo, por ejemplo, el ingreso. Los indicadores relativos al bienestar humano señalan la situación de una variable específica, pero sólo proporcionan un idea completa del bienestar de los individuos y las comunidades si hacen referencia conjunta a los factores que intervienen en las dimensiones física, social y psicológica del desarrollo humano. Actualmente, el bienestar de un ser humano depende de la sociedad en que vive, de su nivel de ingreso, de su capacidad de compra, de sus patrones de consumo, de la movilidad social y de su influencia en la estructuración del poder económico y político. "La pobreza es un producto de sociedades particulares y sólo puede erradicarse cambiando tales sociedades".⁹³

GENESIS Y EVOLUCION DE LA POLITICA SOCIAL EN EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO

"Para entender la aparente paradoja de una clase que se ve precisada a tomar tres veces el poder y emprender profundas transformaciones en cada una de esas etapas, hay que recurrir a la categoría de la acumulación originaria de capital que supone, en el terreno de la base económica, la conformación de las dos clases que protagonizan el proceso, la burguesía y el proletariado, pero implica igualmente una transformación de toda la superestructura jurídica, política, ideológica para adecuarla al nuevo proyecto capitalista."⁴

La Revolución Mexicana de 1910, catalogada por diversos analistas como una revolución burguesa, democrática, liberal, social y/o constitucionalista, buscó desde sus inicios eliminar los lastres políticos tradicionales que amenazaban el desarrollo del capitalismo mexicano, lo cual implicó reivindicar los derechos de las grandes masas que hicieron el movimiento armado.

Además de la lucha por la libertad e igualdad políticas, las libertades de carácter económico y social constituyeron también causas fundamentales de dicho movimiento, puesto que durante el Porfiriato no sólo se reprimió la expresión y libertad políticas, sino que se obstaculizó el desarrollo de una incipiente burguesía nacional, debido a la política económica de articulación con el capitalismo mundial, es decir, con los capitales extranjeros monopolistas, así como a la conservación de vastos latifundios y fuentes de mano de obra internos excluidos del mercado. Desde entonces, cuando México efectuaba sus primeras acciones de ingreso a la vida moderna, a la dinámica de la industria y el mercado, dependió directamente de la inversión extranjera, tanto europea (inglesa, francesa y alemana) como norteamericana, aunque esta última en mayor proporción. Es importante recalcar esta insuficiencia del México capitalista, industrial y liberal, porque ella marcará todo su devenir y será de gran impacto sobre el fenómeno de la pobreza en el país.

La revolución fue el medio de resolución entre el fracaso de la autorregulación del mercado y el reclamo, tanto de las clases populares como de la burguesía nacional, de la intervención del Estado en la planificación de un desarrollo nacional que confiriera un nuevo sentido al derecho de propiedad, más

⁴ Galindo, Magdalena. "Causas y límites de la derechización en México" en Tiempos conservadores... Op. Cit.: 90.

nacionalista, y protegiera los derechos de obreros y campesinos, esto es, un Estado encargado de refuncionalizar el capitalismo mexicano y su relación con el capitalismo mundial.

Así, la Revolución Mexicana de 1910, primera gran revolución social del siglo XX, fue obra de la clase burguesa, ésta fue su beneficiaria y fue quien instauró un nuevo régimen liberal y un **Estado de derecho**⁹⁵ a través de los cuales transformó las estructuras económicas, políticas y sociales de la nación. El "proyecto histórico de la Revolución Mexicana -y un proyecto no es un plan de desarrollo elaborado a la manera tecnocrática, sino un **sistema de alianzas**- se construye sobre un pacto cuyo contenido material es la incorporación de las demandas inmediatas de los campesinos y el proletariado, y cuyo sentido general será el desarrollo del capitalismo y, en particular, la industrialización del país."⁹⁶ Esto es así, básicamente, debido a la necesidad de crecer y subsistir como unidad nacional en un contexto mundial.

El resultado formal de dicha revolución fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Tras la Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914, la movilización campesina encauzada a través del villismo y el zapatismo influyó sobre el movimiento constitucionalista para reconocer las aspiraciones agrarias y plasmar sus postulados sociales en la Carta Magna, pues el anteproyecto presentado por Venustiano Carranza, de un enfoque liberal individualista, no incluía muchas demandas de las clases populares. Así fueron retomados los postulados sobre la reforma agraria, la educación gratuita y obligatoria, la protección laboral y la seguridad social en general, puesto que "la única posibilidad de alcanzar un orden político estable, después de casi una década de lucha intestina, era incluyendo en una nueva definición constitucional las ideas ejes, los puntos esenciales de esas mismas demandas, fundando con ello un nuevo **pacto social** para el país: la Constitución de 1917."⁹⁷

El conductor de ese gran proyecto sería el Estado mexicano posrevolucionario, no solamente porque era la única entidad con la capacidad material de hacerlo, sino porque fue el único actor capaz de entender las exigencias políticas, económicas y sociales del proyecto. A partir de entonces, las demandas primordiales que durante la revolución expresaron campesinos y obreros fueron deberes y programa del Estado mexicano, quien adquirió así responsabilidades económicas y sociales envueltas en una ideología promotora de la justicia social.

⁹⁵ Estado de derecho "es el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley. Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general... siempre en relación con el respeto al hombre, a la persona humana, a su dignidad y a sus derechos fundamentales... El Estado de derecho se reduce a un sistema de seguridades jurídico-formales, es decir, al sentido de la libertad burguesa." Noriega Cantú, Alfonso. Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. UNAM. México, 1988. 21-22 y 24.

⁹⁶ Galindo, Magdalena. Op. Cit.: 91.

⁹⁷ Lara Ponte, Rodolfo. Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano. UNAM-Cámara de Diputados. México, 1993: 139.

Este Estado, sin embargo, no pudo dar fin a la necesidad de vincular la economía nacional al capital externo, a pesar de que tanto en la definición de su política interior como exterior, procuró resguardar cierta autonomía que le permitiera pronunciarse y mantenerse como soberano, la que hasta nuestros días cada vez es menor.

Por primera vez, en la historia del Estado de derecho se incorporaron a nivel constitucional los derechos sociales y de grupos, especialmente de obreros, campesinos y clases medias. Lo anterior ha dado pie a la exageración de calificar este proceso como social-demócrata, sin embargo, no existe equiparación alguna entre él y los regímenes socialdemócratas, pues las instituciones políticas hegemónicas en la vida de esta nación no presentan tal naturaleza. Más aún, hay quienes califican estos compromisos constitucionales de carácter social como letra muerta.⁹⁸

Si partimos de que la constitución política de una nación refleja la naturaleza de ese Estado, ciertamente el Estado mexicano se presenta en términos formales como un Estado democrático, liberal, republicano y federal. Si consideráramos que los fines del derecho constitucional recogen linealmente los fines del Estado, sería entonces el mexicano un Estado social, pues su constitución postula como principios básicos la igualdad, la justicia, la soberanía, el bienestar social y la utilidad pública y, como parte de ellos, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda digna. No obstante, desde una perspectiva más analítica, un poder separado y por arriba de la sociedad no puede ser un Estado social; si no ha dejado de ser un Estado de dominación sigue siendo un Estado político. Pero ello no obsta para que el Estado capitalista, a través de su derecho, erija una serie de valores éticos, sociales y políticos que den un sustento y orientación ideológicos a su política social.

Así, a la ideología liberal consagrada constitucionalmente desde el siglo XIX (1857) se sumaron los llamados derechos humanos de la segunda generación, esto es, las garantías sociales. De ahí que hay quienes afirman que el pensamiento liberal mexicano decimonónico, aunado a la participación directa de las clases populares y al pensamiento constitucionalista de este siglo, dieron cuerpo a lo que hoy se reconoce como el **liberalismo social**.

Los principales artículos de carácter social incluidos en la Constitución de 1917 fueron el 3, el 27 y, sobre todo, el 123, relativos a la educación, a la propiedad y a las relaciones laborales, respectivamente. El artículo 123 consagró la jornada laboral de 8 horas, el derecho de huelga, el descanso semanal, el salario mínimo y la protección a las madres antes y después del parto, por lo que constituyó en ese momento el

⁹⁸ Incluso, con todo y los derechos incorporados hasta años recientes: al trabajo en 1978, a la salud y la vivienda digna en 1983, a la instrucción secundaria en 1993, y a la alimentación en 1995. Ordóñez Barba, Gerardo. "Política social y letra muerta" en Nexos No. 229. México, enero de 1997: 22-24.

sistema de protección social más avanzado del mundo. Por su parte, el artículo 27, al establecer a la Nación como propietaria de la tierra y regular las modalidades de su usufructo, pretendía constituir un elemento de equilibrio de la riqueza pública y de utilidad social, pues el derecho a la igualdad liberal precisaba también un derecho distinto a la propiedad. Por último, el artículo 3 consagró el derecho a la educación laica y gratuita.

La Constitución partió del reconocimiento de la diversidad de intereses de los sectores sociales lo cual, a diferencia de las tesis marxistas, sugiere su posible conciliación a través de la dirección y regulación del poder central.

En esta línea de desarrollo de los países capitalistas, ha surgido una modalidad de Estado centrado en el bienestar social, que algunos han dado en llamar social-demócrata, pero que no tiene nada que ver con el Estado de la socialdemocracia como tal. Este *Estado social* deriva del Estado capitalista liberal y es demócrata en varios casos, pero no en todos.

La idea del Estado social de derecho fue desarrollada por Herman Heller en 1929 "como única fórmula destinada a cancelar la irracionalidad del Estado fascista y del Estado liberal-burgués de derecho, mediante una acción estatal destinada a la mayor participación de las masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva ordenación de la propiedad y una **democracia social**, todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración nacional."⁹⁹ Esta idea de Estado democrático y social ha sido recogida por las constituciones de Alemania, Italia y España, pero no sabemos a ciencia cierta cuál ha sido su desenvolvimiento.

En el marco de reconstrucción social de la posguerra, el Estado social y democrático comenzó a remplazar al Estado liberal burgués. Como explicación de dicho desplazamiento, Manuel García Pelayo plantea que el Estado es necesariamente débil si la mayoría de los habitantes viven en una situación económica y biológica miserable, por lo que fue necesario contar con un Estado que cancelara las terribles consecuencias de una sociedad competitiva.¹⁰⁰ El Estado social de derecho, Estado demócrata y social o, simplemente, Estado social, implica el fracaso del supuesto principio de autorregulación económica de la sociedad, ampliamente difundido por el liberalismo primitivo.

Al respecto, Alfonso Noriega opina que las "condiciones históricas hicieron posible -y aun necesario- favorecer el desarrollo de la función del Estado en un sentido que **no es capitalista ni socialista**, sino que.

⁹⁹ Señalado por Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit.: 37.

¹⁰⁰ Ibid.

es un Estado que pretende corregir los defectos y limitaciones del sistema liberal."¹⁰¹ La ambigüedad de la afirmación anterior puede generar una grave confusión respecto al tipo de Estado del que estamos hablando. Si es un Estado sustentado aún en una filosofía liberal, aunque sea moderada o social, no se trata de un Estado socialista, sino capitalista, pues el liberalismo es connatural a él. Pero más aún, si la convivencia social permanece montada en una estructura determinada por la propiedad privada, no hay duda de que se trata de un Estado capitalista, no socialista.

En cambio, coincidimos con la afirmación sobre que el "Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (y aclaro, desde luego, que por tradicional, en el caso, entiendo el típico Estado de derecho liberal-burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades económicas, técnicas y organizativas para enfrentarlos."¹⁰²

Estas medidas de adaptación, iniciadas desde el siglo pasado en Alemania, cristalizaron principalmente en la institucionalización de la política social. Esta era una política de carácter correctivo y sectorial, dado que pretendía remediar en lo inmediato las desfavorables condiciones de vida de los sectores de la población más desamparados, no buscaba la transformación de fondo de las estructuras que les daban origen.

En México, desde 1917, el Estado ha sido motor permanente de las transformaciones sociales: la industrialización, la urbanización, el crecimiento demográfico y la movilidad social. Al mismo tiempo, ha sustentado las fuentes de su legitimidad sobre una vasta gama de acciones sociales que le han propiciado el apoyo de la población al cubrir gran parte de sus carencias básicas -salud, alimentación, educación y vivienda-. Es del pacto revolucionario de donde emerge una amplia serie de instituciones e instrumentos jurídicos, materiales, ideológicos y políticos, los cuales conforman a grandes rasgos las políticas económica y social de México entre los años treinta y setenta.

El desarrollo de México se manifestó principalmente a través del reparto agrario, el incremento constante del gasto social, los subsidios y el impulso al empleo. El Estado generó una estructura institucional con una gran capacidad interventora para dirigir y controlar el crédito, la mano de obra y los insumos básicos, garantizar el abasto de mercancías básicas, proteger al consumidor de bienes finales de prácticas especulativas y contar con el apoyo popular.

¹⁰¹ Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit.: 39.

¹⁰² Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit.: 38.

A estos propósitos obedeció la creación de diversas instituciones como CONASUPO (llamada entonces NADYRSA y posteriormente CEIMSA), NAFINSA, el IMSS, el ISSSTE, BANOBRAS, CAPUFE, PEMEX, AHMSA, la CFE, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, entre muchas otras. A partir de entonces también adquirieron gran importancia en las políticas económica y social instrumentos como los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de bienes y servicios públicos y los subsidios.

Durante esas décadas, el Estado respondió por inercia y añadidura a los impulsos del modelo de industrialización. Se mantenía un crecimiento económico aparente, pero se generaban graves contradicciones entre la eficiencia industrial y el empleo, la distribución del ingreso y la satisfacción de las demandas sociales.

El endeudamiento externo y el crecimiento de la economía, aunque limitado, constituyeron el soporte de la oferta de trabajo, las finanzas públicas y el gasto social. De este modo fue posible ofrecer a la población un acceso creciente a los sistemas de seguridad social, pero casi siempre limitados al trabajo formal, particularmente al sector industrial.

La política social se tradujo en la concentración de recursos e instituciones para la atención privilegiada de los grupos vinculados a las organizaciones políticas hegemónicas (PRI, CTM, CNC, CNOP). Esta forma corporativa de arreglo político actuó mediante un complejo de organismos públicos creados para dar respuesta a las demandas sociales y mantener los niveles necesarios de legitimidad del Estado mexicano. La política social fungió como un espacio de negociación en el que algo ganaban tanto los trabajadores, como sus líderes, el gobierno y el Estado.

En los años setenta, en medio de una fuerte recesión económica mundial, cuando el presidente Luis Echeverría parecía inerte ante las presiones del FMI para firmar una carta de intención que introdujera en México un drástico plan de choque y austeridad económicos, parecía que la política social imperante en México había llegado también a un límite. Sin embargo, la bonanza petrolera y el financiamiento externo pospusieron este momento, a tal grado que se incrementó el número de beneficiarios de la política social y se instrumentaron nuevos programas de amplio alcance que subsistieron hasta entrados los años ochenta, como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El aparato burocrático encargado de la política social creció todavía más, aunque no su nivel de eficiencia, pues muchos programas y dependencias públicas fueron creados para establecer contactos con la población, más que para prestarle sus servicios.

La política social, propia del Estado capitalista como es el mexicano, cumplió sus objetivos económicos y políticos particularmente a partir del gobierno cardenista, promovió el mercado interno, el empleo, el consumo popular y preparó una fuerza de trabajo acorde con los requerimientos del proceso de industrialización nacional. Ahora, en cambio, la política social se encuentra atrapada bajo las exigencias económicas y políticas definidas por la dinámica del mercado mundial, lo que le dificulta mantener su impacto sobre la población, ya sea en términos de bienestar o de legitimidad. Por otra parte, el desbordante crecimiento demográfico ha sido un factor altamente impactante en la explosión de las necesidades sociales.

La política social del Estado mexicano ha tenido por objeto central a los trabajadores asalariados, básicamente a través de una amplia legislación laboral y los sistemas públicos de salud y educación. Pero aun entre los mismos trabajadores, existen grupos que han ejercido más presión y han sido más beneficiados que otros. Además, al actuar con base en el mercado formal de trabajo, la política social ha excluido a un importante y creciente sector de la población, la no asalariada.¹⁰³

En los países desarrollados, en cambio, la política social ha presentado un giro orientado hacia la prevención de los problemas, más que a su corrección; asimismo, ha cambiado su carácter sectorial al incluir entre sus beneficiarios ya no sólo a obreros y campesinos, sino a las crecidas clases medias, lo que a su vez ha generado un margen mayor del tipo de demandas sociales que atender.

Con sus vicisitudes, el Estado mexicano pudo mantener un mismo patrón de desarrollo hasta 1982. Sin embargo, el agotamiento del patrón de acumulación capitalista y la omnipresencia del Estado propiciaron que su capacidad de ahorro, inversión y respuesta quedara por debajo de la multiplicación de las demandas sociales, con lo que se agudizaron los rezagos ancestrales presentes en la distribución de la riqueza y la marginalidad social. Fue el cambio de una política económica expansionista a una política de austeridad y recorte del gasto público lo que vino a revertir en la década de los ochenta los pocos signos positivos logrados con anterioridad en materia de bienestar social.

¹⁰³ Nora Lustig señala que en 1985 se redujo el porcentaje de trabajadores asalariados al 76.2, como proporción del total de la estructura del empleo, mientras que la de los trabajadores por cuenta propia creció al 15% y la de los trabajadores familiares no remunerados al 4.6%. En el mismo año, la tasa de "desempleo implícito", esto es, el total de lugares de trabajo a razón de la Población Económicamente Activa, fue de 20.3%. Lustig, Nora. "El efecto social del ajuste" en México. Auge, crisis y ajuste Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México, 1993: 214-215.

CAPITULO 3

LA POLITICA SOCIAL DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, JOSE LOPEZ PORTILLO Y MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

"La existencia de diversas dependencias, aparentemente todas ellas activas en favor de los pobres, dio la impresión de que se estaba haciendo mucho."¹⁰⁴

A continuación se presenta una descripción de las diversas medidas instrumentadas por la política social entre los años setenta y principios de los ochenta, dado que éstas forman parte de la herencia histórica que da cuerpo en la actualidad a varios programas de atención social.

Magdalena Galindo señala que la política social no impide la creciente desigualdad en la distribución del ingreso en México, ni detiene el proceso de pauperización de la población; algunas veces y en sectores específicos, evita un descontento o reduce un malestar social que de cultivarse habría representado un serio problema de legitimidad para el Estado. En los años setenta, se crean desde el poder "algunos organismos que pretenden paliar el descontento popular, como el INFONAVIT y el FONACOT, y sobre todo, se establece una política laboral, con aumentos de emergencia, que si bien no mejora las condiciones vida del proletariado, ni protege plenamente los ingresos ante la inflación, al menos mantiene los salarios constantes en términos reales."¹⁰⁵

Al inicio de los años setenta, la política social englobaba tanto aspectos agrarios, como laborales, de salud, de vivienda, educativos, urbanos, de bienestar e, incluso, ecológicos (en marzo de 1971, entró en vigor la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental). Fue durante la administración de José López Portillo (1977-1982) cuando la política social pretendió adquirir un carácter más racional, pero sus intentos no fueron del todo exitosos, pues se mantuvieron los tintes populistas del régimen anterior.

A. Política laboral.

¹⁰⁴ Ward, Peter. Las políticas de bienestar social en México. 1970-1989. Nueva Imagen. México, 1989: 115.

¹⁰⁵ Galindo, Magdalena. Op. Cit.: 93.

Bajo la idea de que el salario mínimo buscaba asegurar al trabajador y su familia los satisfactores de vida indispensables, al inicio de los años setenta se crearon la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para restablecer la capacidad adquisitiva de la población trabajadora, y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, que tenía entre sus funciones el difundir los derechos laborales e informar sobre la calidad y el costo de productos básicos. Por su parte, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas debía revisar el porcentaje justo que correspondía a los asalariados como productores de riqueza y permitir, al mismo tiempo, la obtención de *ganancias legítimas* para los empresarios. Además, las autoridades federales participaban en la celebración y revisión de los más importantes contratos colectivos de trabajo y contratos-ley. En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el lapso periódico de revisión de salarios se redujo de 2 años a 1 año, a fin de compensar el crecimiento de la inflación.

Las adquisiciones de los trabajadores, realizadas a través de un aparato distributivo frecuentemente oneroso, en términos gravosos y con tasas de interés que solían duplicar las legales, condujeron a la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), a fin de darles su aval y hacerlos sujetos regulares de crédito con posibilidades de adquirir bienes de consumo duradero y obtener servicios esenciales. El Fondo financió el establecimiento de tiendas sindicales y centros de consumo en las áreas marginadas rurales y urbanas, además de fomentar el ahorro desde la base popular, tratar de corregir la estructura del consumo, disminuir la intermediación y propiciar una mejor distribución del gasto familiar. Adicionalmente, la creación del Banco Obrero tuvo como propósito captar los recursos de los trabajadores, sindicatos y mutualidades, para así facilitarles el acceso al crédito.

Asimismo, la estructura de regulación de precios fue actualizada para proteger el poder de compra de los sectores populares y orientar su consumo. Se estableció un control rígido sobre los precios de 29 artículos básicos y se crearon la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. La promoción de actividades culturales y recreativas era atendida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, FONACOT y el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores.

Por su parte, la administración del presidente José López Portillo pretendió ejercer la política social a través de una acción multisectorial, orientada a enfrentar los desequilibrios y rezagos apuntados, no para subsidiar el consumo de los grupos de menores ingresos, sino para generar las condiciones que les permitieran incorporarse al desarrollo nacional a través del empleo bien remunerado y fortalecer la demanda objetiva de los grupos mayoritarios. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 destacó la relación entre la satisfacción de demandas esenciales y la generación de empleo, porque de ese modo se pretendía crecer y distribuir

en forma simultánea, extender los beneficios del desarrollo a todos los habitantes y regiones del país, redistribuir el ingreso y tener acceso a prestaciones sociales básicas.

Sin embargo, en la medida que existe una importante parte de la población sin empleo ni acceso a prestaciones fijas por la naturaleza de sus fuentes de ingreso o la inestabilidad en su trabajo, resaltan los servicios prestados por organismos como el DIF, el INCO, el INDE, el FONAPAS, el CREA, la COSSIES y el Movimiento del Voluntariado Nacional. Adicionalmente, en el fomento a la organización autónoma de trabajadores, campesinos y comunidades, fueron creados instrumentos operativos de participación en programas estatales, municipales y metropolitanos, relacionados con los objetivos de la política laboral.

B. Política de salud.

Como en otros rubros, en términos generales el derecho a la salud se ha concentrado en los grupos organizados de obreros y empleados. Esta situación ha reforzado un modelo donde predomina la atención individual y curativa, con énfasis en las acciones hospitalarias, más que preventivas y colectivas. En el mejor de los casos, el derecho a la salud se ha traducido en el derecho a la atención médica.

Durante la administración de Luis Echeverría se dio un gran impulso a la construcción de grandes hospitales con avanzadas tecnologías y especialidades de cuidado intensivo, lo que significó una enorme concentración de esfuerzos y recursos. La proliferación de servicios médicos diferenciados propició que algunos grupos estuvieran cubiertos por dos o más servicios, mientras que otros no recibían ninguno, o estaban confinados a una atención de calidad notoriamente insuficiente. Esto resulta cierto con particularidad en las zonas rurales, que en ocasiones carecen hasta de los servicios de un solo médico.

La Secretaría de Salud tiene la responsabilidad de atender al grueso de la población que no es derechohabiente ni del IMSS, ni del ISSSTE, además de ofrecer asistencia social a través de centros recreativos y culturales, guarderías, dormitorios y comedores públicos. Después de 1973, el IMSS se abrió a toda persona con empleo, pero sus usuarios siguieron siendo en alta proporción de medios urbanos (en 1983 llegó al 91%), por lo que la SSA tenía que cubrir básicamente áreas rurales. Sin embargo, el gasto en salud y seguridad social, como proporción del gasto federal, ha disminuido.¹⁹⁰

El IMSS estableció mecanismos hacia el logro de un régimen de seguridad social integral, el mejoramiento de la protección a cada trabajador y su ampliación a quienes no gozaban de ella. En este sentido, la

¹⁹⁰ Ward, Peter. Op. Cit.: 190.

"existencia de grupos que no tienen capacidad contributiva para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya establecidos, determinó la configuración de un nuevo marco jurídico que dio origen a los servicios de solidaridad social que han permitido el encauzamiento de acciones importantes en favor de diversos núcleos de población antes marginados (campesinos de las zonas temporeras, mineros, henequeneros, tejedores de palma, ejidatarios, comuneros, etc.)".¹⁰⁷ Esta ayuda se proporcionó bajo el principio de que los beneficiarios de estos servicios que no pudieran hacer aportaciones en efectivo, las compensaran mediante trabajos personales realizados en sus respectivas comunidades.

En 1974 se estableció un Plan Nacional de Salud con miras a funcionar por 10 años, a fin de aplicar óptimamente los recursos. En él se destacó la necesidad de crear una red hospitalaria, centros de salud para zonas rurales, programas de nutrición, y distribuir personal médico y enfermeras, pero fue suspendido en 1977 por falta de recursos y viabilidad. Sin embargo, se continuó la creación de hospitales y centros de salud, así como la Campaña Nacional de Vacunación Múltiple.

El ISSSTE ofrece un mayor número de prestaciones a su población objetivo, no únicamente las relacionadas a la salud, pero su cobertura es muy limitada -sólo a empleados del gobierno federal-. Aunque el ISSSTE atiende una población cinco veces menor que la del IMSS, mantiene un mayor apoyo financiero por parte del gobierno.¹⁰⁸ En semejantes condiciones existen entidades y dependencias que cuentan con su propio sistema de salud, como PEMEX, FERRONALES, SDN, etc. En conjunto, ambas instituciones amparaban a más de 16 millones de personas, 14 500,000 el IMSS y 2 200,000 el ISSSTE, casi una tercera parte de la población total del país. Para 1976, el número de derechohabientes llegó a 25 millones de personas.¹⁰⁹

El DIF también ha brindado asistencia médica preventiva y curativa a la población de escasos recursos que carece de los servicios de seguridad social, especialmente madres gestantes y niños desamparados, a través de casas-cuna y casas-hogar. Asimismo, ha orientado a la familia en materia nutricional y de higiene, ha contado con centros de servicio a la comunidad y distribuido desayunos infantiles en zonas específicas.

La población amparada por los sistemas de seguridad social y de salud creció al 80% en 1979 (IMSS, ISSSTE, PEMEX, FERRONALES, SSA, DIF). El resto de la población (14 millones) no estaba plenamente integrada a los servicios médico-asistenciales, aunque el IMSS contaba con el programa de solidaridad social que beneficiaba a una población rural de 3 millones. En gran parte, la población no atendida se

¹⁰⁷ Echeverría Álvarez, Luis. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1975: 51.

¹⁰⁸ Ward, Peter. Op. Cit.: 190-193.

¹⁰⁹ Echeverría Álvarez, Luis. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1976: s/p. Nótese que esta cifra varía respecto a otros informes posteriores.

concentraba en localidades menores de 500 habitantes y los programas de salud se enfrentaban al problema de la dispersión demográfica y la falta de caminos.

En 1979 se inició el programa IMSS-COPLAMAR, ahora llamado IMSS-SOLIDARIDAD, con el propósito de ofrecer a los campesinos de las regiones más abandonadas del país atención médica, educación para la salud y planeación familiar a cambio de la realización de trabajos comunitarios. Para satisfacer las necesidades de salud de la población más desprotegida (11.8 millones), se crearon 2,104 unidades médicas y 52 clínicas-hospital a través del convenio IMSS-COPLAMAR.

En el periodo presidencial de José López Portillo se puso mayor atención a las comunidades locales a través de servicios médicos generales. Adscrita a la Presidencia de la República, fue creada la Coordinadora de Servicios de Salud, a fin de optimizar el aprovechamiento de los recursos. El IMSS creó los hospitales generales de zona y unidades médicas familiares, además de continuar el acuerdo con COPLAMAR para construir clínicas en zonas marginadas rurales y urbanas, cuyos beneficiarios no tendrían que hacer pagos en efectivo, sino con trabajo. Según Peter Ward, este convenio de COPLAMAR debió ser acordado con la SSA y no con el IMSS, dado que aquella debía atender a la mayor parte de la población del país, pues entre 15 y 20 millones de mexicanos carecían de acceso a servicios sanitarios y el 30% de la población total acudía al sector privado.¹¹⁰ En 1981, las diversas instituciones de atención social cubrían a 48 millones de mexicanos, más del 65% de la población.¹¹¹

La estrategia de salud consistió entonces en la integración de los niveles de atención, con una adecuada coordinación interinstitucional en los niveles local y regional, a través de convenios de subrogación entre las instituciones de salud y seguridad social, a fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos hacia la integración del sector.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se señaló que los esfuerzos para disminuir los riesgos de salud de la población habían sido limitados por la ausencia de una entidad rectora que coordinara las acciones públicas, privadas y sociales. Sin embargo, más que ausencia, el problema era de eficiencia. "La falta de una coordinación efectiva dio lugar, por un lado, a la superposición de coberturas de atención a la población en ciertas regiones y carencias en otras. En 1982 existían más de diez millones de habitantes que no tenían acceso a servicios permanentes de salud... Hay que destacar además que las instituciones de seguridad social no han operado de manera integral, lo que ha impedido un aprovechamiento racional de los recursos, ocasionando duplicaciones, saturación o subutilización de la capacidad instalada, con el

¹¹⁰ De todas formas, la COPLAMAR desaparecería en 1983. Ward, Peter. Op. Cit.: 199.

¹¹¹ López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1981: 59.

consecuente encarecimiento de los servicios y atención desigual a la población.¹¹² No obstante, los trabajos realizados por la Coordinadora de Servicios de Salud, creada por José López Portillo, fueron un aporte, además de la consulta a los sectores privado y social, para la organización de un Sistema Nacional de Salud que respondiera a las demandas en la materia.

Durante el gobierno de Miguel De la Madrid, el IMSS canceló los adeudos por servicios a no derechohabientes de escasos recursos y creó centros médicos regionales para descentralizar las especialidades. El número de asegurados permanentes del Seguro Social aumentó 33% (1 millón 904 mil personas) y el número de mexicanos sin acceso a servicios médicos se redujo de 14 millones a 5.1.¹¹³

Se sabe que entre 1985 y 1990 aumentó la cobertura del programa IMSS-COPLAMAR, pero no se conoce su efectividad ni si se llega en realidad a la población objetivo. En la actualidad, el programa opera en 17 estados, curiosamente, Veracruz cuenta con el mayor número de Unidades Médicas Rurales, que no con la mayor incidencia de pobreza extrema, mientras que Guerrero, que sí la tiene en alto grado, no cuenta con los servicios del programa.¹¹⁴

La atención preventiva se basó principalmente en el Programa Nacional de Vacunación, así como en la prohibición de comercializar la sangre, la dotación de equipo especializado y la información al público para prevención y detección del SIDA. Se crearon los Servicios Estatales de Salud con apoyo federal, pero bajo la gestión directa de los gobiernos estatales y 29 entidades federativas expidieron Leyes de Asistencia Social para actuar junto con el DIF en la atención a desamparados.

El Programa Nacional de Nutrición y Salud de 1987-1988, creado con el fin de mejorar la salud y nutrición de las familias marginadas del país, contó con la participación de gobiernos municipales, estatales y federal e instituciones como CONASUPO, INI, INN y SSA, entre otras, las cuales mantuvieron sus programas propios sin lograr coordinar y armonizar sus acciones.

Debe señalarse que el derecho a la salud no se basa únicamente en la existencia de unidades, personal preparado, equipo y medicamentos. Se requiere también apoyo de otros renglones de atención social: conocimiento y educación por parte de la población, acceso a las instalaciones físicas, caminos, etc. Particularmente, los programas de agua potable, drenaje y alcantarillado tienen un efecto directo sobre las condiciones de higiene. Por otro lado, nuevas demandas sanitarias han surgido del desarrollo urbano y se

¹¹² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. México: 243. y 29.

¹¹³ De la Madrid, Miguel. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1988: 40 y 46.

¹¹⁴ Orozco, Moisés. Op. Cit.: 135

han reflejado en el incremento de las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, accidentes y otros padecimientos relacionados al deterioro ecológico. No obstante, las instituciones de salud han logrado el descenso de las tasas de enfermedad y muerte, principalmente a través de campañas preventivas de vacunación.¹¹⁵

C. Política de vivienda.

Durante las últimas décadas, el proceso de urbanización en México se ha visto acelerado por la explosión demográfica y la migración campo-ciudad. En los alrededores de ciudades grandes e intermedias existen inhóspitas extensiones de suelo a las que llega población migrante tanto de otras localidades, como del centro de la misma localidad. Este tipo de asentamientos, conocidos como ciudades perdidas o cinturones de miseria, crecen en forma caótica y bajo desfavorables condiciones de vida, en graves situaciones de hacinamiento e inseguridad y algunas veces, con una carencia total de servicios públicos y domiciliarios. La dotación de vivienda y servicios es de gran trascendencia porque muchas enfermedades podrían reducirse o ser prevenidas con mejores condiciones de alojamiento y sanidad.

La magnitud de los rezagos en vivienda¹¹⁶ y de los servicios relacionados a ella implica muy altos costos y una aproximación por etapas a esta problemática. Inicialmente, la política habitacional se orientó a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permitiera desarrollar las actividades fundamentales de las familias. Sin embargo, la distribución del suelo ha pasado en cada gobierno por procesos de mediación política, siendo su dotación, habilitación y regularización jurídica dirigida a la obtención de apoyo popular de grupos específicos.

En los años setenta existían ya múltiples dependencias encargadas de legalizar y mejorar la vivienda, principalmente de interés social, en los asentamientos irregulares y en la zona metropolitana de la Ciudad de México (CORETT, FIDEURBE, AURIS, INDECO, PCP). El INFONAVIT manejaba parte de la inversión pública total en la construcción de viviendas y en el otorgamiento de créditos individuales, así como el FOGA, el FOVI, el DDF y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. La CORETT fue creada para proteger los derechos de quienes adquirirían predios de buena fe para construir viviendas. La PCP otorgaba protección jurídica y realizaba trámites necesarios para regularizar la propiedad. El FIDEURBE pretendía

¹¹⁵ Cabe mencionar que el IMSS y el ISSSTE ejercen el 85% del gasto en salud para atender a la mitad de la población; a la otra mitad corresponde el 15% restante. González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. Aspectos políticos y prácticos. INAP. México, 1991. 45.

¹¹⁶ El Consejo Consultivo de Solidaridad señala que existe hoy un déficit de 6.1 millones de viviendas. Consejo Consultivo de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad. FCE. México, 1994: 178.

favorecer el aprovechamiento racional del suelo en zonas deprimidas con la participación de colonos y fraccionadores, a fin de acreditar propiedades legítimas y determinar el costo de los predios y las formas de pago. También fueron creados diversos programas de regeneración de ciudades perdidas para trasladar a miles de familias a centros habitacionales más adecuados. Como en otras materias, la vasta red de organismos creados para el mismo fin ocasionó duplicidad de funciones, dispendio, competencia y rivalidad.

En este proceso resalta el fortalecimiento financiero de los fondos y organismos creados *ex profeso*, así como las facilidades otorgadas para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos en lo particular incrementaran su participación en la construcción de viviendas y en la dotación de servicios, ya que el gobierno señaló que la "solución de la problemática habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado... La población ha cubierto en forma importante los rezagos habitacionales a través de la autoconstrucción, 65.5% de las acciones de 1970 a 1979. Es por ello que el Estado ha apoyado esa actividad, tanto a través de asesoría técnica, como de asignación de créditos y de acceso a materiales de construcción a bajo costo."¹¹⁷

Como parte de la Reforma Administrativa de José López Portillo, el INDECO se centró en la obtención de alojamiento y dejó de atender la regularización del suelo; ésta quedó a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), la cual absorbió a la PCP y al FIDEURBE. Las acciones de vivienda se coordinaron con programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, Programa de Estimulos para la Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial, Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados), con el Programa Nacional de Empleo, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Con el Programa Nacional de Vivienda, el Estado participó en el 45% de la construcción total de viviendas en 1982. El incremento en la oferta del sector público no implicó un aumento de los recursos financieros, sino una búsqueda de nuevas alternativas habitacionales. Estas acciones se apoyaron en el sector privado a través del Programa Financiero de la Vivienda, y en el sector social, a través de los programas de vivienda progresiva y de autoconstrucción.

La prestación de servicios como electrificación, agua potable, drenaje y alcantarillado presentaba desde entonces una marcada desigualdad a nivel nacional. En general, las zonas rurales carecen más de ellos que

¹¹⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980: 357.

las urbanas, particularmente en los estados del sur, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero. La elección de los asentamientos o colonias que reciben estos servicios depende la mayoría de las veces de sus contactos políticos, aunque se observan algunas diferencias entre el carácter de las estructuras burocráticas que los prestan. El servicio eléctrico, por ejemplo, recae tan sólo en dos empresas de carácter eminentemente técnico, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad. Sin embargo, la iluminación de las calles y colonias populares es una decisión de las autoridades políticas y lo mismo sucede a menudo con el suministro de agua y drenaje. A pesar de que estos servicios están altamente subsidiados por el gobierno y el abasto interior de agua se duplicó entre 1970 y 1980,¹¹⁸ su suministro es bastante irregular, las instalaciones son de mala calidad y el mantenimiento es nulo, lo que provoca pagos indirectos por parte de la población.

La política de desarrollo urbano ha adquirido mayor importancia en función del desordenado crecimiento urbano, particularmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), por lo que se ha buscado alentar el desarrollo de las ciudades medias del país. La demanda de servicios urbanos ha crecido con particularidad en las ciudades portuarias y fronterizas; durante el gobierno de Miguel De la Madrid, en 8 de ellas se emprendieron proyectos integrales de regeneración urbana y saneamiento ambiental, dando prioridad a los programas de agua potable y alcantarillado. Asimismo, se realizaron otras acciones como: la promulgación de la Ley Federal de Vivienda, la constitución del Fondo Nacional para la Vivienda Rural, la ampliación del financiamiento a la vivienda de interés social, el saneamiento de las finanzas del INFONAVIT y el Programa Casa Propia. Debe señalarse que, debido a las carencias habitacionales ocasionadas por los sismos de 1985, la población tuvo una fuerte y eficaz participación en los programas de reconstrucción, tanto de viviendas como de hospitales.

Como apoyo a las medidas urbanas y sanitarias, en el ámbito demográfico se buscó lograr pautas reproductivas y migratorias acordes al contexto de desarrollo, y vincular el Programa de Planificación Familiar a la programación de la salud, la educación, la vivienda, el empleo, los asentamientos humanos y la producción sectorial. El Consejo Nacional de Población propuso (aunque al parecer con poco éxito) establecer mecanismos para la regionalización de la política demográfica, retener a la población en sus lugares de origen, reorientar los flujos migratorios y propiciar la descentralización de la ZMCM. Para ello, se crearon instrumentos de política económica y urbana, como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

¹¹⁸ Ward, Peter. Op. Cit.: 153.

D. Política educativa.

Durante el gobierno de Luis Echeverría se tuvieron como objetivos de la política educativa: asegurar la educación básica a toda la población, articular los distintos ciclos educativos, enfrentar el deterioro de la educación superior, aumentar la eficiencia del sistema educativo y vincularlo con el sistema productivo. En este sentido, se fortalecieron programas y proyectos con técnicas de enseñanza-aprendizaje más avanzadas, de menor costo y que ampliaran la educación a grupos marginados rurales y urbanos. De igual modo, se estimuló la formación de maestros elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior y la investigación educativa.

También se buscó una mayor racionalización en el funcionamiento de los recursos humanos, físicos, materiales, financieros, organizativos y tecnológicos, así como la participación de los estados, municipios, particulares y sector social en la función educativa. Entre 1970 y 1976 se expidieron la Ley Federal de Educación, la Ley Nacional de Educación para Adultos y se crearon el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, el Colegio de Bachilleres, el Colegio de Ciencias y Humanidades y la Universidad Autónoma Metropolitana. Posteriormente, con el propósito de elevar la calidad de la función educativa, fue creada en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional. En general, la educación superior aumentó su matrícula un 70%, llegando casi al millón de jóvenes.

Durante la administración de Miguel De la Madrid el índice de analfabetismo pasó de 14.3% en 1982, a 6.1% en 1987.¹¹⁹ La educación secundaria quedó prácticamente cubierta en el medio urbano y en el rural se comenzó a atender a través de la telesecundaria, esto es, ciclos educativos difundidos en regiones alejadas mediante programas televisivos.

Como parte de la descentralización educativa básica y normal, se crearon los Consejos de Educación Estatales, para la regionalización y operación de los servicios descentralizados,¹²⁰ a fin de cerrar las brechas entre grupos y regiones, transfiriendo funciones, recursos y poder a los estados y municipios.

No obstante, cabe recordar que "a pesar de los avances registrados en materia educativa, el país se caracteriza por un bajo índice de escolaridad y, los que lo tienen relativamente alto, presentan serias deficiencias en lo que a la calidad se refiere. Todo ello se acentúa en los estados de mayor pobreza

¹¹⁹ De la Madrid, Miguel. Op. Cit.: 42-44.

¹²⁰ En la asignación de recursos a la educación por parte de los estados se han observado disparidades que van del 3 al 50%.

relativa. Al deterioro educativo general se añaden las desigualdades en el acceso, permanencia y egreso, en la calidad de los servicios y entre las distintas regiones y grupos sociales del país."¹²¹

E. Atención a grupos marginados.

Desde los años setenta, la política social ha atendido en forma especial a la población marginada, con el propósito de reducir la proporción que representa en el total y resolver sus manifestaciones de indigencia y pobreza crítica. Los grupos marginados recibieron especial atención en los programas orientados a incrementar el empleo, capacitar a la población para el trabajo, legalizar tenencias irregulares de suelo, construir vivienda, dotar de servicios educativos y de salud, y promover obras de infraestructura básica en las áreas y localidades más necesitadas.

Los instrumentos más importantes en este caso fueron la COPLAMAR y el PIDER, además de los planes sectoriales agropecuario, forestal, pesquero e industrial, entre los que destacó la organización de pequeños productores, ejidos y comunidades, el apoyo a empresas agroindustriales y de irrigación, la regularización de terrenos y la utilización de tecnología adecuada a los recursos materiales, disponibilidad de mano de obra y capital.

El PIDER fue establecido en 1973 con el propósito de crear fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen, así como de realizar obras de infraestructura y servicios de carácter social en regiones marginadas del país. Su principal objetivo fue generar recursos excedentes para superar los niveles de pobreza, desempleo y marginalidad, en poblaciones de 300 a 3.000 habitantes. La inversión de este programa se orientó a renglones productivos en un 70%; a obras de infraestructura en un 20%, y a renglones sociales, que incluían educación y agua potable, en un 10%.

La protección a los productores del campo se manifestó en el incremento de los precios de garantía, la producción de semillas mejoradas y fertilizantes, así como la capacitación y asistencia técnica. De 1970 a 1976, los precios de garantía del maíz, frijol, arroz y trigo se incrementaron en más del 100%. Así, señalaba el Presidente de la República, el "Estado acudió en defensa de los precios de los productos agrícolas, que constituyen el salario de los campesinos."¹²² Sin embargo, éstos no pudieron transformar sus condiciones productivas y sociales, dada la intervención de acaparadores y agiotistas. Por ello, fue necesario establecer centros especiales de compra, ampliar el sistema de bodegas y tiendas rurales, el

¹²¹ Consejo Consultivo de Solidaridad. Combate a la pobreza. El Nacional. México, 1991: 49.

¹²² Echeverría Álvarez, Luis. Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1974: s/p.

crédito a la producción, la venta de insumos, el préstamo gratuito de costalera, el transporte y la protección al precio de alimentos básicos escasos.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuya función era proteger al pequeño agricultor y a los consumidores de bajos ingresos, al mismo tiempo que *estrechar los vínculos entre las clases populares y el Estado*, operaba mediante nuevos sistemas de comercialización y abastecía el mercado interno con la compra masiva de subsistencias de producción nacional y la importación complementaria oportuna. En palabras del entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, la acción de CONASUPO era "una forma racional y justa de transferir ingresos a los grupos de menor poder adquisitivo y de fortalecer la alianza entre el régimen revolucionario y las mayorías nacionales."¹²³

La pobreza en las áreas rurales se relaciona con las limitantes en la acumulación de capital, pero también con deficiencias en servicios educativos y sanitarios. La programación de las acciones para el logro de mínimos de bienestar se inició identificando requerimientos regionales de salud, vivienda, alimentación y educación, a través de estudios especiales de COPLAMAR a nivel municipal.

El sistema COPLAMAR fue establecido en 1977 por la Presidencia de la República, con el fin de garantizar que las dependencias federales coadyuvaran en forma concertada a la instrumentación del *compromiso presidencial* de brindar apoyo a los grupos marginados del país. La Comisión no constituyó un nuevo programa de asignación presupuestal, sino que fungió como un mecanismo de coordinación del gasto para asegurar su asignación y eficiencia. Como se observará más adelante, estas características pretendieron ser retomadas por el Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, esta limitación explica en parte su fracaso inicial, pues algunos proyectos no eran políticamente prioritarios, por lo que no obtenían los recursos requeridos. Fue así como en 1980 se incorporaron los recursos para la Comisión en un ramo especial del presupuesto de la Federación, lo que le permitió un mayor margen de acción y vigilancia.

Las necesidades de la población marginada se atendieron a través de programas sectoriales y sociales específicos.¹²⁴ Igualmente, surgieron convenios entre COPLAMAR y otros organismos públicos,¹²⁵ a fin de aminorar los efectos de la inflación en las clases populares, crear unidades médicas en municipios

¹²³ Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano No. 34. México, septiembre de 1973: 28.

¹²⁴ Programa de Productos Básicos, Programa de Educación para Todos, Programa de Caminos Rurales, Programa de Mejoramiento de la Casa Rural, Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas, Programa de Agua Potable, Programa Casas-Escuela en las cuales se proporcionó durante todo el ciclo escolar hospedaje, alimentación y apoyo a niños que de otra manera, jamás habrían accedido a la educación. Mediante el Plan Nacional de Agua Potable se localizaron nuevas fuentes de abastecimiento, se perforaron nuevos pozos y se ampliaron los sistemas ya existentes.

¹²⁵ IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, SEP-COPLAMAR y STPS-SARH-COPLAMAR.

rurales, garantizar el abasto en áreas marginadas, construir caminos e introducir agua potable en zonas rurales, castellanizar población indígena, proporcionar educación primaria, vivienda y alimentación en comunidades dispersas, reforestar regiones seleccionadas y generar empleos productivos.

Dentro de COPLAMAR se incluyó la Comisión Nacional de Zonas Áridas y fondos para apoyar el desarrollo económico y social de regiones geográficas específicas, así como el Instituto Nacional Indigenista. Este último pretendía lograr una mayor participación de la población indígena en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional, satisfacer las necesidades básicas de los grupos étnicos, elevar su capacidad en la defensa de sus derechos individuales y sociales, y fortalecer la conciencia nacional a través del respeto al pluralismo étnico. La problemática indígena presenta manifestaciones peculiares relacionadas con lo anterior, pero es también efecto de la falta de atención integral al campo.

El presidente José López Portillo señalaría que "la irracionalidad e insuficiencia en la atención al campo"¹²⁰ había hecho de México un importador de alimentos, debido a la baja productividad agrícola, lo que representaba una amenaza futura a la seguridad nacional. Así, en 1980 fue formulada una estrategia de planificación para la producción y consumo de alimentos básicos, el Sistema Alimentario Mexicano. El SAM tuvo por objetivos: lograr la autosuficiencia alimentaria nacional, incidir en la organización de los campesinos, distribuir el ingreso en favor de los pequeños productores, facilitarles créditos e insumos, generar empleos rurales y apoyar la agroindustrialización, la agricultura de temporal, la comercialización de productos agrícolas, la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas, y la educación para la alimentación. El SAM planteó metas y acciones de política agropecuaria, comercial, pesquera, industrial y de consumo de alimentos básicos, así como recomendaciones específicas para su producción, transporte, almacenaje y comercialización.

En forma conjunta con el Instituto Nacional de Nutrición, el SAM identificó las necesidades alimenticias en distintas regiones del país y zonas geográficas críticas, definiendo una Población Objetivo Preferente que en 1979 abarcaba 13 millones de personas en las áreas rurales y 6 millones en las urbanas, con una alta proporción de población infantil. Con base en grupos de diferentes ingresos, se determinaron canastas básicas que permitieran cubrir niveles mínimos de alimentación aceptables, se apoyaron las medidas de autoconsumo familiar en las zonas marginadas, el fortalecimiento de los organismos públicos reguladores, la protección al consumidor, la vigilancia a los intermediarios, la investigación aplicada sobre nutrición y la orientación a la población. De esta forma se pretendía avanzar en el mediano plazo hacia una dieta mínima promedio para toda la población de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas al día.

¹²⁰ López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1981: 25.

El INN elaboró en 1981 el Paquete Detección-Atención como parte del Sistema de Vigilancia Nutricional del Instituto, el cual ha considerado desde entonces la aplicación simultánea de varias medidas tendientes a romper el círculo vicioso *desnutrición-infección*. A pesar de que esta estrategia es correcta, el INN sólo cuenta con seis centros de estudios rurales y un equipo interdisciplinario de profesionistas y técnicos apoyado por mujeres de las propias comunidades capacitadas para ello. Sin embargo, éstas suelen abandonar los programas para continuar prestando su servicio por cuenta propia, por lo que habría que considerar alguna remuneración atractiva que las motivara para seguir con el Instituto.

Durante el gobierno de Miguel De la Madrid, se instrumentó un Programa Nacional de Alimentación, otra vez, a fin de lograr la soberanía alimentaria,¹²⁷ mejorar los niveles de nutrición de la población de bajos ingresos y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos. Para ello, se apoyó en el Sistema Nacional de Abastos, en el Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular y en el Programa de Nutrición y Salud. Las políticas agraria, de producción y de bienestar social fueron articuladas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. Sin embargo, tomando como base la canasta normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR, en 1985 el consumo básico del 50% de los hogares mexicanos todavía era deficitario.

En 1989, el INI instrumentó el Programa de Ayuda Autoalimentaria Directa para Grupos de Riesgo de Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza, el cual tuvo como fines: 1) disminuir la desnutrición de niños y mujeres lactantes o embarazadas, y 2) organizar las comunidades para la producción alimentaria autosuficiente. Sin embargo, este condicionamiento organización productiva/ayuda alimentaria parece no haber sido adecuado, aunque aún no se conoce la evaluación de dicho programa.

En síntesis, la política social de Luis Echeverría Álvarez pretendió contener el descontento popular y resarcir la legitimidad gubernamental, con un fuerte sesgo populista y, sobre todo, mediante una mayor atención a la política laboral. Para la política social de José López Portillo la preocupación más apremiante fue lograr la movilización de los recursos públicos, dado que se tenía que dar algún uso social a la riqueza petrolera, que además de ser sobreestimada, no significó renunciar al endeudamiento externo, sino todo lo contrario. Ello posibilitó el surgimiento de este tipo de programas, sustentados en un fuerte otorgamiento de subsidios, muchas veces a la población equivocada, y con una baja coordinación intersectorial. El aumento en el precio del maíz, por ejemplo, no benefició a la población en extrema pobreza del campo, pues ésta ni tenía tierras, ni producía maíz más allá del autoconsumo, por lo que quienes pudieron incrementar sus ingresos con esta política no siempre fue la población más necesitada.

¹²⁷ De 1983 a 1988, CONASUPO redujo en un 73% sus importaciones de alimentos básicos. De la Madrid, Miguel. Op. Cit.: 45.

En general, a lo largo de estos años se puede observar una falta de equidad en la distribución del gasto social. Este, al concentrarse en los sistemas de seguridad, origina que algunos sectores cuenten con complementos relativamente innecesarios, mientras que otros carecen de bienes y servicios básicos. Si bien en términos relativos el gasto social ha crecido, también ha perdido importancia entre las prioridades del gasto público total. De 1970 a 1982, el gasto público se quintuplicó, mientras que el gasto social se triplicó y fue reduciéndose de tal modo que para el periodo 1970-1986 sólo se duplicó. Durante la administración de Miguel De la Madrid, este rubro sufrió una erosión del 41%.¹²⁸

Mal que bien, y en relación con el nivel sociopolítico interno, hasta 1982 en México se desarrollaron políticas y mecanismos de bienestar social parciales, demagógicos e insuficientes, pero con un carácter más comprensivo que ahora. A partir de este año, es posible marcar una distinción en la política social, aunque eminentemente cuantitativa, originada en los cambios del contexto y reflejada en el monto del gasto social, más que en una modificación profunda de sus estrategias de acción. Como resultado de ello se tiene que, en 1984, la pobreza en México afectaba al 13.6% de la población, tan sólo para 1986, ésta creció al 51%.¹²⁹

Es con la adopción del modelo de desarrollo neoliberal y la integración a la lógica *globalizadora* de intercambios con el exterior, cuando el problema de la pobreza cobra nuevas dimensiones y genera nuevas argumentaciones en torno al diseño de la política social, especialmente en su parte asistencial, como veremos posteriormente.

¹²⁸ Ward, Peter. Op. Cit.: 28 y 223.

¹²⁹ La Jornada. México, 27 de enero de 1997: 43.

LA DÉCADA PERDIDA: EL REAJUSTE ECONOMICO
Y LA EXPLOSION DE LA POBREZA EXTREMA

"la reconfiguración intensa y extensa del modelo de acumulación acorde con la formación de bloques económicos y la socialización intensiva de <<nuevas>> tecnologías, es posible gracias a la existencia de un sólido sistema político-institucional capaz de regular o transferir dimensionalmente el conflicto societal"¹

En México, el modelo *Estado de bienestar* no operó tal como se conoce en otros países. Ciertamente, el patrón de industrialización y crecimiento económico posrevolucionario trajo mejoras en la calidad de vida de la población y, sobre todo, creó el sentido de una nación de oportunidades y en desarrollo, pero los principios e instituciones del Estado de bienestar no alcanzaron la consolidación y eficacia de otras naciones.

El Estado de bienestar a la mexicana acompañó el crecimiento económico y el aumento de la participación de la población en el PIB, paradójicamente, de un descenso progresivo en la tasa marginal de ganancia, que en 1975 ya se encontraba en un 3.1% y en 1981 llegaría a un 2.4%, lo cual constituyó el móvil principal de la política económica iniciada en 1982.²

La crisis económica iniciada en la década de los setenta encontró en México su primera válvula de escape a través del crédito externo, el cual posteriormente llegaría también a rebasar sus propios límites. En el sexenio de José López Portillo fue el *boom* petrolero el factor coyuntural que permitió sostener el aparente crecimiento económico. La crisis del petróleo favoreció a algunos países subdesarrollados, entre ellos México, pero esta relación se revirtió en 1986.

Después de un breve auge económico generado por la bonanza petrolera, en 1982, comenzaron a manifestarse seriamente los efectos de las transformaciones de la economía mundial sobre la economía mexicana. La caída de los precios del petróleo, la elevación de las tasas de interés internacionales, la

¹ Rodríguez Guillén, Raúl y Mora Heredia, Juan. "Mínimos de bienestar en México: un análisis comparativo" en *El Cotidiano* No. 50. UAM-Azcapotzalco. México, septiembre-octubre, 1992: 197.

² Bolívar Espinoza, Augusto. "Un verdadero pacto y un largo periodo" en *El Cotidiano* No. 42. UAM-Azcapotzalco. México, julio-agosto, 1991: 5.

devaluación de la moneda y el deterioro en los términos del intercambio formaron parte de una serie de desequilibrios estructurales que propiciaron una crisis económica sin precedentes. Se hizo manifiesta entonces una falta de control por parte del gobierno sobre el tipo de cambio, la circulación de capitales, la contratación de nuevos créditos y, especialmente, sobre el sector financiero nacional, lo que condujo a la nacionalización de la banca.

En el transcurso del sexenio de Miguel de la Madrid, este conflicto fue enfrentado mediante una nueva política económica centrada en un proceso de ajuste estructural, que se propuso contener en el corto plazo las variables fuera de control: superar la crisis de la deuda solventando los crecientes pagos hacia el exterior y contener los fuertes efectos inflacionarios, mientras que a largo plazo, se buscó generar las transformaciones estructurales que permitieran sentar las bases de una economía competitiva y eficiente en términos productivos y que orientara su crecimiento hacia el exterior.

Las reformas económicas se dirigieron a la realización de un proyecto de nación empresarial, enfocado a la captación de inversiones y abierto a la economía mundial. Este proyecto ha requerido de la concertación política con diversos grupos industriales y financieros y de constantes negociaciones con el exterior. Como parte de esta liberalización económica se eliminaron las barreras arancelarias, se facilitó la inversión extranjera, se impulsó la industria maquiladora, se contrajeron nuevos créditos para garantizar el pago de intereses, se privatizaron las empresas estatales, se ingresó al GATT y se incrementó la devaluación del peso frente al dólar.

Este proceso, llamado oficialmente de *modernización*, comprendió aspectos productivos, sociales y políticos. Sin embargo, el énfasis real dado a estos tres ámbitos fue distinto, e inclusive antagónico, como se puede observar entre la modernización productiva y el combate al rezago social. Así, se generaron despidos laborales, se establecieron topes salariales, se incrementaron impuestos y tarifas estatales, se redujo el gasto público en salud, educación y vivienda y se eliminaron varios subsidios a la alimentación y al transporte, lo que en suma provocó el deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población mexicana.

La prioridad se situó en los indicadores del comportamiento macroeconómico, para lo que el gobierno federal construyó un nuevo marco legal que diera validez al programa de modernización económica y financiera con el que se pretendía consolidar el proceso de estabilización y crecimiento sostenido.

La apertura al mercado mundial y la entrada de capitales foráneos afectó también gravemente a los sectores productivos en el plano microeconómico. Los productores de subsistencia, la pequeña y mediana industria

y todas aquellas empresas incapaces de competir y de llevar a cabo programas de reconversión tecnológica fueron condenadas a desaparecer.

A mediados de los ochenta el ajuste instrumentado había permitido un manejo más sólido de las finanzas públicas y de las cuentas externas, pero la persistencia en la dinámica alcista de los precios amenazó con desbordarse y convertirse en una hiperinflación, además de que los efectos negativos en los ámbitos político y social comenzaban a notarse. Sin embargo, las políticas de ajuste neoliberales dieron prioridad al aspecto monetario de la crisis. En el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se planteó el combate frontal a la inflación mediante la contracción de la demanda agregada, por considerársele como el más pernicioso de los desequilibrios. Eliminar la inflación implicó reducir las distorsiones del mercado y, con ello, reactivarlo como un mecanismo de distribución. A pesar de que la inflación fue relativamente controlada, el desempleo y el subempleo -variables de baja prioridad dentro de las políticas de ajuste estructural- alcanzaron elevados niveles históricos. Desde otra óptica, la keynesiana, por ejemplo, la solución de la crisis se habría centrado en estimular la demanda a través de la generación de empleo para así reactivar el ciclo económico.

Durante 1987, la inflación marcó un precedente histórico, pues se estableció en un 159.2%, por lo que el gobierno a través de una concertación entre los sectores obrero, campesino y empresarial buscó corregirla desde su origen.³ Esto motivó la firma de una serie de acuerdos que iniciaron con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), continuaron con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y culminaron con el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE).

El 15 de diciembre de 1987, ante el descontrol inflacionario especulativo y la insuficiencia de los instrumentos económicos tradicionales para disminuir los aumentos de precios y salarios, fue establecido por los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial el PSE. La estrategia anti-inflacionaria del Pacto fue concertada sobre la combinación de ajustes de precios y medidas de austeridad fiscal, monetaria y crediticia. Se instrumentó así el congelamiento relativo de precios y tarifas públicas, de precios de productos básicos sujetos al régimen de control y del tipo de cambio, permitiendo ajustes sucesivos. Esta política tuvo efectos notorios en el corto plazo ya que, para 1988, la inflación se había reducido al 51.7% y para 1992 era del 11.9%.

³ De acuerdo con David Barkin y Gustavo Esteva, la inflación tiene como causa fundamental una contienda social cuya manifestación más directa y evidente es la lucha cotidiana por el reparto del producto social, que se desarrolla a nivel de cada unidad productiva. Los trabajadores del campo y la ciudad se esfuerzan continuamente por lograr mejores salarios y mejores condiciones de vida, mientras que los empresarios y patrones buscan aumentar sus utilidades y la proporción que éstas representan con respecto al producto social. La espiral inflacionaria se genera cuando la contienda social rebasa el marco de las contradicciones económicas en las unidades productivas, en consecuencia, el control de la inflación debe partir de que en la sociedad existan *acuerdos institucionales* y mecanismos que la encaucen y satisfagan las necesidades de los grupos. *Inflación y democracia*, Siglo XXI Editores, México, 1982: 29-38.

Este acuerdo explícito entre los representantes oficiales de distintos grupos sociales tuvo el objetivo de legitimar las pautas generales de desarrollo a implantar durante determinado periodo. El pacto social de 1987, según Bolívar Espinoza, es la derivación tardía del nuevo pacto establecido en 1982 *por la modernización*, con el cual se pretendió renovar las deterioradas estructuras económicas y políticas de la sociedad mexicana; para éste ni hubo firma ni se convocó a toda la sociedad, pero sí fue de aplicación general.

El objetivo de fondo del Pacto de Solidaridad, más que el abatir la desbordada inflación, fue remplazar el Estado de bienestar "dilapidador y populista" por un Estado moderno, modesto, delgado, eficiente y austero, ocupado en resarcir la tasa de ganancia capitalista, aunque ello significó reducir el poder adquisitivo salarial. Se dio así un nuevo impulso al capital, básicamente al vinculado a los mercados financieros y externos, y se instrumentó otro retroceso en las prestaciones sociales otorgadas por el Estado. "El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) son expresiones parciales y retardadas -supuestamente para atacar sólo el proceso inflacionario- del real pacto político establecido en 1982; aquél que marca el comienzo del ocaso definitivo del Estado de Bienestar a la mexicana. Los resultados de ambos pactos muestran el éxito indiscutible del gobierno para preparar la modernización de la estructura económica, y después intentar, si es necesario y posible, la política. Los principales logros han sido: sostener una mínima tasa positiva de crecimiento, con perspectivas de ampliarse, en un periodo agudo y prolongado de recesión mundial; un control ejemplar de la inflación; la drástica contracción de los salarios y la consecuente recuperación de la tasa de explotación; pero fundamentalmente, su mayor mérito ha sido la paulatina readecuación de la estructura de poder, sin crisis política."⁴

Por otra parte, Augusto Bolívar sostiene la idea de que el giro iniciado en la política mexicana por el gobierno a partir de 1982 y mal llamado por muchos neoliberal, conforma efectivamente un *liberalismo social*, tal como fue nombrado por el presidente Salinas. Así, el liberalismo social constituye la primera autocrítica del moderno Estado mexicano; es, ante todo, una ideología del presente (1983-1993) que por las exigencias de la propia realidad social sustituye al desgastado *nacionalismo revolucionario* y rompe con el Estado de bienestar a la mexicana. Para Bolívar, el liberalismo social pretende conciliar el centralismo y la participación popular; al mismo tiempo que promueve principios liberales clásicos, como es la libre empresa, el libre flujo de capitales, el adelgazamiento del Estado y el individualismo, rescató los principios sociales resultantes de la Revolución Mexicana de 1910. En cambio, "el neoliberalismo, hijo deformado y parricida del antiguo liberalismo, libertario y antiautoritario, prefirió, primero, adaptarse y corregir este aspecto retardatario -como lo hizo el fascismo respecto de la democracia liberal- y desprestigiar el modelo

⁴ Bolívar, Augusto. Op. Cit. 3.

del llamado Estado benefactor para después, de acuerdo con los tiempos, reaccionar severamente contra el llamado <<socialismo real>>".⁵

Diversos analistas coinciden en que en México no ha operado un liberalismo o neoliberalismo real, pues subsisten diversas trabas burocráticas a la actividad de los agentes económicos, sectores "estratégicos" monopolizados por el Estado, e interferencias mediante subsidios, controles y regulaciones que no han dejado totalmente en manos del mercado la autorregulación de la economía y la sociedad. Algunos hablan de que hemos pasado de una economía mixta a una economía mercantilista basada en el contubernio de los poderes económico y político, cuya naturaleza corrupta ha aflorado durante los últimos gobiernos. Como quiera que sea -mercantilista, liberal o neoliberal- la más afectada por estos procesos ha sido la población excluida de los centros y mecanismos de decisión económicos, sociales y políticos. Salvo todos los Luis Pazos de México, la instrumentación "completa y correcta" del paquete liberal no parece ser una inquietud de todos mexicanos.

Al respecto, Bolívar señala que la política liberal de este periodo se puede observar en la desregulación, la privatización de empresas públicas, el estímulo a la inversión extranjera, la apertura comercial, la disminución del gasto público y la política de transferencias (y ahora, en la liberalización del tipo de cambio), aunque sin perder sus raíces sociales, ya que con el propósito de reducir el excesivo déficit fiscal, los subsidios fueron reorientados en forma más selectiva hacia productos y servicios de mayor impacto social (transporte urbano, leche, maíz, frijol, arroz, luz doméstica, servicios médicos, etc.), pero no desaparecen del todo. "La política económica del liberalismo social no dejaba librada a las fuerzas del mercado la satisfacción de las necesidades básicas, cuestión que nunca habría ni siquiera expresado ideológicamente cualquiera de las formas del neoliberalismo."⁶

El Estado de bienestar constituye un modelo de desarrollo que durante varias décadas permitió conciliar de algún modo los intereses sociales más contrapuestos. El liberalismo social probablemente ha pretendido conservar este objetivo y contar con el sustento popular que le permita efectuar el proceso de liberalización, de ahí su recurrencia a los pactos sociales, pero sus resultados no han sido similares.

El debate en torno a los efectos de la reciente *modernización* en México en muchos círculos no cuestiona su naturaleza y objetivos, sino la forma como ha sido llevada a cabo, con prisa, sin precauciones y con

⁵ Bolívar Espinoza, Agustín. "Lo público y lo privado en el liberalismo social" en Sociológica. Lo público y lo privado. Año 8, No. 22. Mayo-agosto, 1993. UAM-Azcapotzalco. México: 65.

⁶ Bolívar, Agustín. Op. Cit.: 73-74. Al respecto, habría que preguntarse por qué, con todo y *liberalismo social*, la satisfacción de las necesidades básicas se ha visto tan deteriorada a partir de los años ochentas.

favoritismos. Una crítica más a fondo cuestiona las premisas mismas del modelo y, sobre todo, el poder político que permite llevarlo a la práctica.

Respecto al redimensionamiento del aparato público, por ejemplo, podía apreciarse cierto consenso sobre la necesidad de reducir el excesivo número de empresas públicas existentes a principios de los años ochentas, aunque más que por su cantidad, por sus cualidades y falta de funcionalidad. Sin embargo, la forma como se dio el proceso de desincorporación de las mismas, básicamente a través de privatizaciones por abajo de sus costos reales, sin responsabilidades sociales para los adquirientes y bajo enormes sospechas de corrupción, ha sido motivo de rechazo por parte de diversos sectores sociales.⁷

Bajo un argumento de eficacia técnica y social, pero inmediatista e improvisada, se afectó profundamente la planta productiva nacional, particularmente la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, hasta ahora no se puede concluir que la privatización de empresas públicas haya representado mayor eficacia en las mismas, mucho menos en términos sociales. En el proceso de globalización se pensó únicamente en las empresas más fuertes, relegando al conjunto del mercado interno, a los capitales pequeños y, con ellos, al trabajo.

México apareció ante el mundo como modelo de los "mercados emergentes": reducción del Estado, apertura comercial, privatizaciones, desregulaciones e, incluso, "democratización". Aunque, en realidad, la viabilidad de las nuevas políticas económicas significó mayor autoritarismo político y gubernamental.

Este proceso, marco de la disolución del antiguo orden, caracterizado por un adelgazamiento de las estructuras estatales y una mayor participación de los sectores privado y social en los asuntos públicos, fue conocido después como la **reforma del Estado**. Como causas de esta transformación, Fausto Alzati⁸ identifica: el crecimiento de la población, el surgimiento de nuevas capas sociales y el impacto de la globalización y la revolución tecnológica sobre los sistemas económicos y de distribución del ingreso. El efecto lógico de todo ello fue un ambiente saturado de demandas y necesidades sociales que rebasaron la capacidad de atención del Estado y propiciaron situaciones cada vez más complejas e ingobernables. Estos, efectivamente, fueron aspectos del problema, pero no todos.

⁷ "Pensemos en Margaret Thatcher, la mayor privatizadora de un aparato público puesto en pie durante muchos años por el laborismo inglés: sí, pero si se estudian sus privatizaciones se verá que implicaron -un conjunto de regulaciones y limitaciones a los compradores. Adquirían bienes y servicios de orden público y debían ajustarse en buena medida al criterio público. Además, Thatcher privatizó una serie de empresas vendiendo las acciones a un enjambre de privados, <<popularizando>> el capital. Ni una ni otra cosa ha ocurrido en México." Flores Olea, Víctor. Proceso 1004. 29 de enero de 1996. México. 16.

⁸ Alzati, Fausto "Una política científica y tecnológica para la modernización y el desarrollo" en RAP 82. INAP. México, enero-junio, 1992: 93.

La idea de los países latinoamericanos de alcanzar la competitividad y retomar el rumbo del desarrollo mediante políticas de ajuste implicó una serie de factores que generaron una de las más graves crisis sociales de su historia: disminución de los niveles de empleo, de los salarios reales y de los subsidios a los pobres, aumento a los impuestos directos y a los precios de servicios públicos, debilitamiento de los sindicatos y reformas a la legislación laboral, quiebra de pequeñas y medianas empresas, crecimiento de la economía informal y fuerte concentración de riqueza.

La competitividad de la región se basó más en salarios bajos, en un férreo control sobre el movimiento y la legislación laboral y en una mayor flexibilidad en la aplicación de la normatividad en materia ecológica, que en tratar de revertir el rezago tecnológico a través de apoyo a nuevos proyectos productivos e inversión en capital humano. Los efectos de esta política son claros: los salarios siguen perdiendo su poder adquisitivo, se producen daños irreversibles en el medio ambiente y, curiosamente, la competitividad internacional se ha sentado sobre bases cada vez más débiles.

El repliegue de la actividad estatal y la regresión en la redistribución del ingreso, así como el carácter excluyente de las políticas diseñadas para combatir la crisis ampliaron las contradicciones entre política y economía. Las políticas de ajuste sólo respondieron en forma limitada a los problemas económicos y provocaron una agudización de los ancestrales rezagos sociales que, finalmente, crearon focos de inestabilidad política y obligaron al gobierno a establecer relativamente nuevos esquemas para el reencauzamiento del conflicto social.

En este decenio se observaron cambios en el patrón de acumulación capitalista de México, que lo llevaron de un modelo de desarrollo intervencionista a otro de orientación neoliberal. Así se pretendió refuncionalizar la economía hacia el mercado externo, a pesar de los costos sociales que ello implicó, todo lo cual, según Raúl Rodríguez y Juan Mora, obedeció a "un manejo racional de los límites y alcances de la tensión social."⁴ Estos autores proponen que son los criterios de racionalidad política, más que los imperativos de la estabilización y ajuste económicos, los que determinaron los cambios en la dirección del gasto público, dado que la racionalización política responde a la dinámica social y a la potencialidad de conflicto, que en suma expresan la relación entre estabilidad política y legitimación social.

En efecto, resulta limitado aducir únicamente a la crisis económica de los años ochentas el descenso de los salarios y los niveles de vida populares, pues existen casos en los que a pesar de una tasa de crecimiento negativa se ha mantenido un gasto social relativamente elevado. Tras la caída del PIB en México en 1986, a una tasa de -3.8%, se observó una lenta recuperación para 1989, pero que no se reflejó

⁴ Rodríguez, Raúl y Juan Mora. Op. Cit.: 197.

en los niveles salariales, pues éstos se mantuvieron estables. Ello representa la tendencia creciente a la concentración de la riqueza en México, la reducción de los mínimos de bienestar y la polarización de las condiciones sociales de vida.

La expresión *década perdida* hace alusión al desplome de los principales indicadores económicos en América Latina durante los años ochenta, cuya consecuencia fue el profundo deterioro de las condiciones de vida de la población y la explosión de la pobreza extrema.

Después de varias décadas de mejoramiento relativo en las condiciones de vida en México, durante los años ochenta ocurrieron dos fenómenos interrelacionados: la primera mitad (1980-85) representa un empobrecimiento generalizado de la mayoría de la población con una reducción de los niveles de desigualdad; mientras que la segunda mitad (1985-90) presenta un incremento notable de las desigualdades socioeconómicas, debido a la agudización en la concentración del ingreso.

De 1982 a 1990, el promedio de crecimiento anual del Producto Interno Bruto fue de 0.96%. La mayor reducción del salario de los últimos años fue de un 20%, en 1983. Del total transferido en 1983 (1,204,409.45 millones de pesos, mdp), al sector de servicios sociales y comunales correspondió un 57.14%; para 1989 dicha proporción se mantuvo en un 58.56%, pero sobre un total de 448,239.49 mdp. El hecho de que el sector social conservara la mayor parte de las transferencias podría atribuirse a la parte social del *liberalismo social*, sin embargo, las transferencias otorgadas por el Estado a la sociedad decrecieron un 44.5% en el mismo periodo, lo que representó una reducción del gasto programable del 42%. "Dicho en otros términos, el Estado dejó de aportar cerca de la mitad del presupuesto a pesar de mantener aproximadamente los mismos recursos."¹⁰

En estos años, el país registró un superávit fiscal, producto de las políticas de austeridad y racionalización del gasto. Sin embargo, esto implicó costos elevados: "a lo largo del decenio de los ochentas, el gasto real en desarrollo rural *per cápita* cae 60%, el gasto social en 29% y en 33% el relacionado con el fomento económico y la infraestructura (comunicaciones y transporte, energía, desarrollo industrial)."¹¹ El pago de los servicios de la deuda pública, que en 1989 representaban alrededor del 50% de las erogaciones corrientes del gobierno, contribuyó a agravar esta situación.

¹⁰ Bolívar, Agustín. Op. Cit.: 75.

¹¹ Ibarra, David. "Notas sobre la economía mexicana" en Coloquio de Invierno. México y los cambios de nuestro tiempo, tomo III. UNAM-CONACULTA-FCE. México, 1992: 137.

David Ibarra indica que en la llamada década perdida, el ingreso por habitante cayó en promedio entre el 8 y el 10%, mientras que el número de hogares con ingresos inferiores al promedio rebasó el 70%, y los ubicados debajo del umbral de la pobreza subieron al 37%. La economía informal creció, en números absolutos y relativos, alrededor de 2 puntos de la Población Económicamente Activa entre 1980 y 1986. Correlativamente, el desempleo abierto y el subempleo, se incrementaron.¹²

Algunos indicadores señalan que la participación de los salarios como porcentaje del PIB de muchos países ha presentado un descenso continuo en los últimos años, es decir, que los costos del ajuste han recaído sobre los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México sufrió la más drástica reestructuración desde el punto de vista del empleo, de todos los países latinoamericanos. Según esta fuente, entre 1980 y 1987 el sector informal urbano aumentó de 24.2 a 33%. En contraste, el empleo asalariado en las grandes empresas privadas disminuyó del 24.9 al 19.8%.¹³

En México, la desigual distribución estructural del ingreso nacional y la baja participación de los salarios ha operado como un factor paralizante de los mecanismos masivos de asistencia social instrumentados. En 1980 la participación de los salarios en el PIB era del 36%, para 1990, ésta se redujo al 27.9%, en función de los niveles de ocupación y las tendencias salariales.¹⁴ En 1991, los salarios mínimos equivalían al 42.1% del nivel que guardaban en 1980, y el salario manufacturero descendió en 1988 al 66.4% de su nivel en 1980.

Por su parte, la población económicamente activa creció entre 1982 y 1991 a un ritmo medio anual de 3.1% y la tasa de desempleo urbano abierto llegó a 4.3%. Cabe acotar que la categoría empleo no da una idea clara de los niveles reales de ingreso de la población, pues muchas veces abarca gente ocupada pero que carece de ingreso, como sucede en el caso de algunos negocios familiares. Para 1988, según la Encuesta Nacional de Empleo de la STyPS, el 14.4% de la población ocupada no percibía ingresos. La seria situación de desempleo y subempleo fomentada a lo largo de los años ochenta "determinó que una proporción creciente de la población percibiese ingresos bajos e inestables, lo que fue un factor importante

¹² Ibarra, David. "Equidad y desarrollo" en Coloquio de Invierno... Op. Cit.: 91,92.

¹³ Tuirán, Rodolfo, "Las respuestas de los hogares de los sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la Ciudad de México" en Béjar, Raúl y Héctor Hernández. Población y desigualdad social en México. UNAM-CRIM, México, 1993: 105.

¹⁴ Duhaio, Emilio. Op. Cit.: 73. Sin embargo, de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico 1995 de INEGI, esta proporción se redujo hasta el 24.97% y, según Denise Dresser, los pagos salariales como porcentaje del PNB significaron sólo 23.1%, comparado con el 37.5% de 1981. Dresser, Denise "PRONASOL y política... Op. Cit.: 273.

que contribuyó a la caída en la participación de los salarios en el ingreso y a las tendencias hacia la mayor inequidad distributiva y hacia la difusión de la pobreza."¹⁵

La contracción salarial y el desempleo también se vieron acompañados por un aumento de la proporción de trabajadores con un ingreso menor o igual al mínimo. Según CANACINTRA, el desempleo aumentó entre 1981 y 1988 en 893,000 trabajadores al año, al pasar de 1,787,000 trabajadores a 8,037,000. Actualmente, alcanza a más del 10% de la PEA, y la situación tenderá a agravarse debido a que en el próximo lustro sólo se producirán 3.6 millones de empleos, lo que será insuficiente para satisfacer las demandas de los jóvenes que busquen incorporarse al mercado de trabajo. Los salarios entre 1980-88 pasaron del 36 al 28% del ingreso nacional, mientras que los beneficios empresariales aumentaron del 50.6 al 64%. Según el INEGI, el salario medio en la década de los ochenta disminuyó en términos reales 50%, 48%, 46% y 27% en las industrias metálica básica, maderera, textil y minera no metálica, respectivamente; mientras que el salario mínimo, en el primer cuatrimestre de 1991, se redujo en términos reales a sólo un 34% del de inicios de 1982. El gasto público destinado a la salud disminuyó en 51% de 1981 a 1987, y el educativo, en 53%, quedando ambos abajo del gastado en 1981.¹⁶

Según Gerardo Fujii, la población acomodada fue apropiándose de una proporción cada vez mayor de los ingresos. El desbordante crecimiento de la riqueza se observó hasta los años noventa, pero desde los ochenta ya se notaba su menor distribución. De 1984 a 1992, la participación del 10% más rico de la población aumentó en 5.8%, mientras que los sectores medios (deciles 5o. a 8o.) sufrieron la mayor caída en puntos porcentuales.¹⁷ La concentración del ingreso puede apreciarse incluso entre los estratos de propietarios e ingreso empresarial.

Una variable de alta determinación sobre el nivel de ingresos de la población empleada es la productividad. En 1991, la mayor parte de la población mexicana (65.9%) se empleaba en los sectores cuya productividad era más baja que el promedio, como son el agropecuario, el de la construcción y el de servicios personales y comunitarios. Mientras tanto, en los tres sectores de mayor productividad - financiero y de bienes inmuebles, minería y electricidad, y gas y agua- se ocupaba el 3.8% de la población, aportando el 15.5% del producto y permitiéndoles obtener una proporción mayor del ingreso.¹⁸

¹⁵ Fujii Gambero, Gerardo. "Ajuste estructural y distribución del ingreso en México" en Sociológica, Año 10, No. 29... Op. Cit.: 45-49.

¹⁶ Lozano, Luis y Balba, Flor. Op. Cit.: 30-31.

¹⁷ Fujii, Gerardo. Op. Cit.: 51-52.

¹⁸ Fujii, Gerardo. Op. Cit.: 53.

Según un estudio del Centro de Análisis e Investigación Económica del Instituto Tecnológico Autónomo de México,¹⁹ basado en cifras proporcionadas por el INEGI, al 10% de la población mexicana más rica corresponde el 38.16% del ingreso nacional, mientras que el 10% de los habitantes más pobres participan del 1.55% de los recursos disponibles. Esta diferencia de acceso al ingreso entre ricos y pobres ha crecido: en 1992, los 8.5 millones de habitantes más ricos dispusieron de un monto 23 veces mayor que el de los 10% más pobre de la población, cuando en 1984 esta diferencia había sido de 19 veces. Pablo Latapí señala que, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del tercer trimestre de 1992, aunque a menor ritmo que en el periodo 1984-1989, la concentración del ingreso siguió empeorando: el 10% más rico de la población recibió en 1992 el 40.8% del ingreso monetario total; cuando en 1984 esta proporción era de un 34.3% y en 1989, de 39%.²⁰

Esto significa que el 50% de la población mexicana es pobre y participa del 18.42% del ingreso total, mientras que en el otro extremo la relación se invierte: 20% de la población más rica participa del 54.18%. 2 millones 832 mil mexicanos -de un total de 84 millones- retienen el 65% del PIB. La población que vive en condiciones de pobreza extrema abarca 2.1 millones de hogares con 13.6 millones de personas, esto es 11.8% de la población total.²¹ Esta gente carece de empleos estables y de las prestaciones que éstos cubren, por lo que no pueden acudir a solicitar un servicio gratuito a las instituciones públicas de salud.

En el marco de los procesos de ajuste en México, existen otras variables que no se recuperaron en el corto plazo. José Luis Calva,²² del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, señalaba en 1993 que el tipo de cambio, las tasas de interés, los niveles generales de empleo y el déficit comercial y de deuda corriente, entre otras, tienen una visión menos optimista hacia el futuro. Existe una sobrevaluación cambiaria, las tasas de interés se han elevado a niveles de "usura" y se han orientado a satisfacer las necesidades del gobierno para nivelar la balanza de pagos y para compensar el desequilibrio macroeconómico, tanto en la balanza comercial como en la cuenta corriente. Debido a las elevadas tasas de interés, se dieron fuertes procesos de intermediación financiera que condujeron a un incremento en el costo de los recursos productivos. Esto se reflejó en el aumento de las carteras vencidas y en la quiebra

¹⁹ Zúñiga, Juan Antonio. "Creciente concentración de la riqueza: INEGI" en La Jornada No. 3369. México, 26 de enero de 1994: 46 y 59.

²⁰ Proceso. México, 20 de diciembre de 1993: 38. Además, señala, en 1992, el ingreso del 10% más rico de la población era 25 -no 23- veces mayor que el del 10% más pobre.

²¹ Cifras tomadas del "Informe sobre la Magnitud y Evolución de la Pobreza en México en el período 1984-1992" de INEGI en El Financiero. México, 25 de octubre de 1993: 34.

²² Citado en José Reveles. "Un sueño el paraíso neoliberal, tan falso como la utopía comunista" en El Financiero, México, 11 de diciembre de 1993: 5.

de pequeñas empresas. El déficit comercial de México llegó a los 20,000 millones de dólares en 1993, destacando entre los más altos de América Latina.

La rápida expansión del sector informal se ha alimentado de trabajadores despedidos; de trabajadores que pese a mantener su posición de asalariados sufrieron una reducción de sus ingresos reales o bien del número de horas trabajadas por semana; y de los jóvenes que al buscar ingresar al mercado de trabajo no pudieron obtener un empleo asalariado. En este contexto, la estabilidad social y la sobrevivencia de la población sólo pueden ser explicadas a partir de cuestiones como la economía informal, el trabajo a cualquier salario, la solidaridad familiar y la redistribución de la riqueza por medios ilícitos, que van desde el asalto hasta las complejas redes de producción y tráfico de drogas.²³

Por otra parte, en términos de ingreso nacional, la subsistencia de los mexicanos pobres cuesta más que si no lo fueran. Si estas personas tuvieran empleos e ingresos con los cuales proveerse, producirían consumo para sí mismos, incrementando adicionalmente los indicadores económicos del país. La pobreza acarrea problemas públicos que aumentan los gastos en salud, educación, servicios domiciliarios, vigilancia, seguridad e indirectamente, problemas personales de vida aun más graves.²⁴

En las circunstancias actuales, cuando la crisis mundial y la reconversión industrial han generado una mano de obra al mismo tiempo abundante y descalificada, la atención social, más que una necesidad indirecta del capital, constituye un paliativo a un problema amenazante y explosivo que, de igual manera, requiere ser remitido al gasto público, dada la imposibilidad de la sociedad de remontar la crisis en términos industriales y revertir la tendencia al desempleo exorbitante.

Las acciones de la política social descritas en el apartado anterior, además de las propias deficiencias de su instrumentación, han visto disminuidos sus resultados por el alza general de precios, impuestos y toda clase de cobros. Un aumento salarial puede arrojar exactamente los mismos resultados que antes, la reproducción de la misma fuerza de trabajo, si con él suben todos los otros precios del sistema.

Así pues, dada la nueva orientación a partir de 1982 de las prioridades del Estado, el déficit público, la explosión demográfica y el potencial ejército industrial de reserva generado con la reconversión industrial, paradójicamente, hoy la atención social es vista por el Estado como una demanda secundaria en relación al proceso de acumulación de capital. Así como la pobreza actual es el resultado estructural de políticas

²³ Béjar, Raúl y Héctor Hernández. Op. Cit.: 17-18.

²⁴ Además del hambre palpable y visible en los índices de desnutrición, por ejemplo, existe una especie de hambre oculta que debido a la carencia de nutrientes produce enfermedades que pueden retrasar el desarrollo mental y físico y ocasionar trastornos severos a la salud, como la ceguera.

Según un estudio del Centro de Análisis e Investigación Económica del Instituto Tecnológico Autónomo de México,¹⁹ basado en cifras proporcionadas por el INEGI, al 10% de la población mexicana más rica corresponde el 38.16% del ingreso nacional, mientras que el 10% de los habitantes más pobres participan del 1.55% de los recursos disponibles. Esta diferencia de acceso al ingreso entre ricos y pobres ha crecido: en 1992, los 8.5 millones de habitantes más ricos dispusieron de un monto 23 veces mayor que el de el 10% más pobre de la población, cuando en 1984 esta diferencia había sido de 19 veces. Pablo Latapí señala que, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del tercer trimestre de 1992, aunque a menor ritmo que en el periodo 1984-1989, la concentración del ingreso siguió empeorando: el 10% más rico de la población recibió en 1992 el 40.8% del ingreso monetario total; cuando en 1984 esta proporción era de un 34.3% y en 1989, de 39%.²⁰

Esto significa que el 50% de la población mexicana es pobre y participa del 18.42% del ingreso total, mientras que en el otro extremo la relación se invierte: 20% de la población más rica participa del 54.18%. 2 millones 832 mil mexicanos -de un total de 84 millones- retienen el 65% del PIB. La población que vive en condiciones de pobreza extrema abarca 2.1 millones de hogares con 13.6 millones de personas, esto es 11.8% de la población total.²¹ Esta gente carece de empleos estables y de las prestaciones que éstos cubren, por lo que no pueden acudir a solicitar un servicio gratuito a las instituciones públicas de salud.

En el marco de los procesos de ajuste en México, existen otras variables que no se recuperaron en el corto plazo. José Luis Calva,²² del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, señalaba en 1993 que el tipo de cambio, las tasas de interés, los niveles generales de empleo y el déficit comercial y de deuda corriente, entre otras, tienen una visión menos optimista hacia el futuro. Existe una sobrevaluación cambiaria, las tasas de interés se han elevado a niveles de "usura" y se han orientado a satisfacer las necesidades del gobierno para nivelar la balanza de pagos y para compensar el desequilibrio macroeconómico, tanto en la balanza comercial como en la cuenta corriente. Debido a las elevadas tasas de interés, se dieron fuertes procesos de intermediación financiera que condujeron a un incremento en el costo de los recursos productivos. Esto se reflejó en el aumento de las carteras vencidas y en la quiebra

¹⁹ Zúñiga, Juan Antonio. "Creciente concentración de la riqueza: INEGI" en La Jornada No. 3369. México, 26 de enero de 1994: 46 y 59.

²⁰ Proceso. México, 20 de diciembre de 1993: 38. Además, señala, en 1992, el ingreso del 10% más rico de la población era 25 -no 23- veces mayor que el del 10% más pobre.

²¹ Cifras tomadas del "Informe sobre la Magnitud y Evolución de la Pobreza en México en el periodo 1984-1992" de INEGI en El Financiero. México, 25 de octubre de 1993: 34.

²² Citado en José Reveles. "Un sueño el paraíso neoliberal, tan falso como la utopía comunista" en El Financiero, México, 11 de diciembre de 1993: 5.

de pequeñas empresas. El déficit comercial de México llegó a los 20,000 millones de dólares en 1993, destacando entre los más altos de América Latina.

La rápida expansión del sector informal se ha alimentado de trabajadores despedidos; de trabajadores que pese a mantener su posición de asalariados sufrieron una reducción de sus ingresos reales o bien del número de horas trabajadas por semana; y de los jóvenes que al buscar ingresar al mercado de trabajo no pudieron obtener un empleo asalariado. En este contexto, la estabilidad social y la sobrevivencia de la población sólo pueden ser explicadas a partir de cuestiones como la economía informal, el trabajo a cualquier salario, la solidaridad familiar y la redistribución de la riqueza por medios ilícitos, que van desde el asalto hasta las complejas redes de producción y tráfico de drogas.²³

Por otra parte, en términos de ingreso nacional, la subsistencia de los mexicanos pobres cuesta más que si no lo fueran. Si estas personas tuvieran empleos e ingresos con los cuales proveerse, producirían consumo para sí mismos, incrementando adicionalmente los indicadores económicos del país. La pobreza acarrea problemas públicos que aumentan los gastos en salud, educación, servicios domiciliarios, vigilancia, seguridad e indirectamente, problemas personales de vida aun más graves.²⁴

En las circunstancias actuales, cuando la crisis mundial y la reconversión industrial han generado una mano de obra al mismo tiempo abundante y descalificada, la atención social, más que una necesidad indirecta del capital, constituye un paliativo a un problema amenazante y explosivo que, de igual manera, requiere ser remitido al gasto público, dada la imposibilidad de la sociedad de remontar la crisis en términos industriales y revertir la tendencia al desempleo exorbitante.

Las acciones de la política social descritas en el apartado anterior, además de las propias deficiencias de su instrumentación, han visto disminuidos sus resultados por el alza general de precios, impuestos y toda clase de cobros. Un aumento salarial puede arrojar exactamente los mismos resultados que antes, la reproducción de la misma fuerza de trabajo, si con él suben todos los otros precios del sistema.

Así pues, dada la nueva orientación a partir de 1982 de las prioridades del Estado, el déficit público, la explosión demográfica y el potencial ejército industrial de reserva generado con la reconversión industrial, paradójicamente, hoy la atención social es vista por el Estado como una demanda secundaria en relación al proceso de acumulación de capital. Así como la pobreza actual es el resultado estructural de políticas

²³ Béjar, Raúl y Héctor Hernández. Op Cit.: 17-18.

²⁴ Además del hambre palpable y visible en los índices de desnutrición, por ejemplo, existe una especie de hambre oculta que debido a la carencia de nutrientes produce enfermedades que pueden retrasar el desarrollo mental y físico y ocasionar trastornos severos a la salud, como la ceguera.

anteriores, económicas y sociales, las políticas que hoy presenciamos son la causa de problemas públicos que quizás aún no imaginamos.

De esta forma, se convierte en contraria a la naturaleza jurídica del gobierno, como personificación del Estado, no sólo actuar en perjuicio de los ciudadanos, sino la falta de una acción en su favor. En este sentido, se habla de la **deuda social** del gobierno, del cúmulo de políticas y acciones benéficas para la ciudadanía que no han sido realizadas. Si a ello se suman las expectativas que ha generado el Estado en los ámbitos social y político tras su retiro del ámbito económico y los efectos que esto ha tenido sobre las condiciones de vida de la población, la deuda social adquiere una dimensión inabarcable. Esta deuda social se ha caracterizado no sólo por un incremento en el número de pobres, sino por un empobrecimiento mayor de ellos, es decir, la pobreza se ha degradado. Casi la mitad de los pobres está en una situación de pobreza extrema. Según cifras del Consejo Consultivo del PRONASOL, la población pobre en México representaba un 50.9% del total, la pobreza extrema creció de 19.2 a 21.3% entre 1981 y 1987, mientras que la pobreza moderada lo hizo de un 25.8% a un 29.6%.²⁵

En algunas zonas del país -Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la región de la Huasteca- la desnutrición alcanza el 80% de la población. "Esta situación afecta principalmente a los indígenas, a los campesinos de menores recursos y a los estratos marginales urbanos. Generaciones completas de individuos atrofiados de sus potencialidades desde el momento mismo de su gestación van conformando en el futuro un "círculo vicioso de la pobreza".²⁶ Incluso, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se reconoció que: "La pobreza extrema afecta en particular a los grupos étnicos del país, a pesar de que gran número de estas comunidades se desenvuelven en regiones con considerables riquezas y potencialidades",²⁷ pero nada se hizo por cambiar esta situación.

De acuerdo con Raúl Béjar, millones de mexicanos se caracterizan por su desnutrición, por carecer de buena salud y de los niveles mínimos de bienestar. Particularmente grave resulta la desnutrición de menores de 5 años. Cabe recordar que como parte del programa de ajuste económico "la reestructuración y racionalización de los esquemas de subsidio a productos básicos tuvo un papel decisivo, hecho que se evidencia en la reducción drástica (65.1% en términos reales) de las transferencias totales a la CONASUPO entre los años de 1984 y 1988".²⁸

²⁵ Vélez, Félix. La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE. México, 1994: 7 y 9.

²⁶ Béjar, Raúl y Héctor Hernández, Op. Cit.: 18-19.

²⁷ Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit.: 220.

²⁸ Del Campo, Martín y Calderón Tinoco, Rosendo. "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la CONASUPO" en México. Auge, crisis y ajuste Tomo III... Op. Cit.: 105 y 107.

La Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural del Instituto Nacional de Nutrición mostró que más de un 25% de los niños analizados presentó desnutrición aguda o severa; "la desnutrición global es en promedio 131.8% mayor en el medio rural que en las zonas urbanas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición de 1988 y con el indicador de peso para la edad, 41.9% de la población mexicana padece algún tipo de desnutrición... la desnutrición crónica agudizada es mucho más frecuente en la zona sur -la más afectada- que en la Ciudad de México -la menos afectada-."²⁹

En consecuencia, la mortalidad infantil, que durante los años setenta se había reducido en un 30%, para la década de los ochenta presentó una disminución de sólo un 14%. Las diferencias sociales y regionales en mortalidad infantil son alarmantes: si en los años cincuenta la mortalidad infantil de la región sur del país (Tabasco, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala) duplicaba a la de la región norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), para 1986 la cuadruplicaba.³⁰ Esta situación resulta alarmante si consideramos que la mayoría de estas muertes se hubiera podido evitar con el conocimiento, la atención y los recursos médicos existentes.

La elevada fecundidad en los hogares pobres se debe en parte a que los padres ven en los hijos una fuente de ingreso futura y a corto plazo, pues buscan la forma de incorporarlos a alguna actividad lucrativa entre los 5 y 7 años de edad. Adicionalmente, existe un "efecto reposición" ante los elevados índices de mortalidad infantil, esto significa que los padres tienen más hijos de los que desearían, a sabiendas de que no todos ellos sobrevivirán.³¹

Por lo que respecta a educación, 30 millones de mexicanos de más de 15 años no han alcanzado el nivel de estudios secundario, cada año desertan 880 mil niños. Esta situación es grave debido a que existe una correlación directa entre el nivel de escolaridad y las condiciones de pobreza. En las familias de escasos recursos los niños abandonan temporalmente la escuela, a fin de incorporarse a las actividades económicas; de cada 10 niños inscritos en la escuela primaria, sólo 6 la terminan.

Anne Bar-Din, investigadora del Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, presentó algunos resultados de una investigación con niños en el barrio de Santa Ursula, en la Ciudad de México,

²⁹ Orozco, Moisés. Op. Cit.: 118.

³⁰ Chiapas representa un caso especial, pues su PIB per cápita es medio, pero su índice de marginación es muy alto. Por su parte, Tabasco también presenta estos mismos contrastes. Ambos estados, junto con Hidalgo y Oaxaca tienen los índices de bienestar más bajos del país. Rodríguez Hernández, Francisco. "Desigualdad regional y distribución de los recursos para la atención de la salud en México" en Béjar, Raúl y Héctor Hernández. Op. Cit.: 304-307.

³¹ "El Banco Mundial calcula la tasa de mortalidad infantil de México en 20 por cada mil nacidos vivos en las áreas metropolitanas, contra 80 defunciones por cada mil nacidos vivos en las áreas rurales atrasadas." Levy, Santiago. "La pobreza en México" en Vélez, Félix. Op. Cit.: 64.

que viven en condiciones de pobreza extrema. En este estudio se corroboró que la pobreza, además de constituir una limitante para la vida inmediata, representa un obstáculo para el desarrollo de facultades que permitan a los niños una vida adulta más decorosa. El llamado "círculo vicioso de la pobreza" comienza a cerrarse en esos momentos.

Por otra parte, la imposibilidad, ya no de comprar una vivienda, sino de alquilarla, ha conducido al crecimiento anárquico de las ciudades grandes e intermedias, en condiciones de extrema inseguridad, hacinamiento e insalubridad. Estas gruesas capas de población carentes de vivienda son las que conforman los cinturones de miseria urbanos, cuya infraestructura domiciliar básica -agua potable, drenaje y electrificación- se estima que es insuficiente en un 36.4%. Entre los años de 1982 y 1985 resurgieron en el país enfermedades que se asociaron con las carencias en la cobertura del sistema de salud y con deficiencias en los servicios públicos, principalmente enfermedades infecciosas y parasitarias.

Dentro de las flagrantes desigualdades sociales de este país, uno de los sectores que han sido permanentemente explotados, marginados y excluidos son los indígenas. Desde la conquista, el indio es sinónimo de indigente, además de que el sistema social nunca ha dejado de tratarlos como menores de edad. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 1990, en México, la población indígena representa el 7.5% de la población total. Según datos de 1980, el crecimiento de ésta se ha estancado en los últimos diez años, ya que en 1980 representaba el 9% del total nacional. Actualmente se estima una población de cinco millones 282 mil 347 indígenas, sin embargo, algunos investigadores afirman que la cifra asciende a más de 10 millones, situación explicable si se consideran los intensos flujos migratorios hacia el Distrito Federal y las principales ciudades del sur de los Estados Unidos.

El Instituto Nacional Indigenista ha reconocido la existencia de 56 grupos indígenas, igual número de lenguas y más de 100 dialectos. Este mosaico conforma un México multiétnico y pluricultural que abarca todos los estados del país, principalmente Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Campeche, Puebla, Guerrero, Veracruz y San Luis Potosí. No obstante, el racismo hacia los indígenas ha contribuido aún más a su marginación.

Según José Del Val, Director del Instituto Interamericano Indigenista de la OEA, 15 millones de indios en México viven en un nivel de hambruna, ya no de miseria, población que, desde luego, ya no es caracterizada por el volumen de ingresos que recibe, sino por la cantidad de proteínas que consume; su pobreza ya no es de naturaleza económica, sino biológica.³²

³²

Proceso No. 1008, 26 de febrero de 1996: 15.

Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población colocó a los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz en los cinco primeros lugares en términos de analfabetismo, casas con pisos de tierra, salarios más bajos y escasez de servicios de electricidad, drenaje y agua potable.³³

Por otra parte, según datos del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y de los Servicios Coordinados de Salud Pública, en Chiapas se registran los más altos índices nacionales en tuberculosis, paludismo y oncocercosis; durante los primeros meses de 1993 fueron registrados 71 casos de anencefalia por causas atribuibles a la desnutrición.

Respecto a la medición de la pobreza en Latinoamérica, ha predominado el método de la Canasta Normativa Alimentaria, cuyo costo es multiplicado por el recíproco del Coeficiente de Engel de algún grupo de hogares. Según el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, publicado por la CEPAL en 1993, los pobres constituyen el porcentaje de "hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica"; e indigentes son el porcentaje de "hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos".

Así, para 1992 tenemos en México un 36% de población pobre, 46% en el medio rural y 30% en el medio urbano. Según el estudio presentado por la CEPAL y el INEGI, la pobreza extrema pasó de 14.9 millones de personas a 13.6, en 1992. Para marzo de 1995, en la pobreza extrema vive el 15% de los mexicanos, esto es, 14 millones de personas.³⁴ Sin embargo, no coinciden con los datos anteriores Julio Boltvinik, quien asegura que para 1992 la pobreza alcanzó al 66% de los mexicanos³⁵; y Julio Moguel, quien señala que la indigencia aumentó un 23.6% de 1984 a 1992, al pasar de 11 millones a 13.6.³⁶

A mediados de los ochentas, Boltvinik desarrolló para la COPLAMAR una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), basada en una concepción amplia de las necesidades de la población, en la legislación nacional, en las demandas de los grupos populares en México -enfocadas más a las condiciones de vivienda que a la salud y la educación- y en las declaraciones sobre derechos humanos suscritas por el país. A partir de las necesidades esenciales establecidas por el PNUD y la experiencia de la COPLAMAR, Enrique Hernández Laos ubica la línea de pobreza extrema en una Canasta Submínima

³³ Resulta paradójico observar estas cifras, si consideramos que en Chiapas está el 30% de toda el agua superficial con la que cuenta el país, pero solamente el 56% de la población cuenta con agua potable; también se produce el 55% de energía eléctrica nacional, pero una tercera parte de la población carece de ella en sus viviendas.

³⁴ Orive, Adolfo, Secretario Técnico del Gabinete de Desarrollo Social de la Presidencia de la República. Reforma. 4 de mayo de 1995: 1.

³⁵ La Jornada. 17 de febrero de 1995: 57.

³⁶ Excélsior. 11 de noviembre de 1994: 1.

de Bienes y Servicios Esenciales, que comprende los requerimientos alimenticios para cubrir los nutrientes mínimos señalados por el Instituto Nacional de la Nutrición, así como la energía y los medios para prepararlos y consumirlos, y los componentes en vivienda, salud, higiene y educación no recibidos por transferencias gubernamentales. La línea de pobreza parte de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales que, además de todos los anteriores, añade bienes y servicios vinculados a la presentación personal, las comunicaciones, la recreación y la cultura.

Para Hernández Laos es inaceptable la concepción según la cual los hogares en pobreza extrema son aquellos que, aun dedicando todo su ingreso a allegarse alimentos, no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias, puesto que su consumo implica el uso de algunos implementos y la desnudez sería insostenible por ser generalmente mal vista en todos los países. Esta definición ofrece más que un concepto una imagen, toma como primera necesidad humana la alimentación, y si ésta no se satisface, si se está en riesgo de morir por inanición, que más daría ya tener o no utensilios de cocina y vestido.

Sin embargo, esta visión marca diferencias en el establecimiento de líneas de pobreza y, desde luego, la definida por Hernández Laos resulta más elevada que otras, pues él no considera únicamente el costo de los satisfactores alimentarios, sino de los instrumentos y energía para prepararlos, así como del uso de vivienda y de algunos bienes mínimos en educación y el cuidado de la salud, no proporcionados por transferencias públicas. Así que, lo que para otros estudios son líneas de pobreza, para Hernández Laos son líneas de indigencia o pobreza extrema.

Por su parte, Santiago Levy retoma también la Canasta Normativa Alimentaria definida por COPLAMAR para fijar las líneas de pobreza, así como el Índice de Foster-Greer-Thorbecke para superar las deficiencias de la razón global de pobreza o pobreza per cápita (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, número de pobres sobre el número total de individuos en la población) e indicar su intensidad y su distribución, incluso a nivel local.

La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales fue calculada para una familia promedio de 4.9 miembros: 2.7 adultos (mayores de 15 años de edad) 1.66 niños (de 3 a 14 años) y 0.47 párvulos. La CNSE se basó en los patrones de gasto de los hogares del séptimo decil de ingresos según la Encuesta de Ingresos-Gastos de 1977 y en estudios adicionales sobre alimentación y vivienda realizados por la propia COPLAMAR, teniendo en cuenta también necesidades sociales objetivas, vestido, por ejemplo. La CNA, dividida en 15 modalidades, comprendió 34 productos alimenticios que aportarían un mínimo de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas diarias. De esta forma, la línea de pobreza extrema quedó fijada por el monto de la CNA y la de pobreza moderada por el de la CNSE. Considerando que "hay un mínimo irreductible de

gastos que debe invertirse en productos no alimenticios",³⁷ Levy adiciona arbitrariamente a la CNA un factor de expansión de un 25%, asignable a la adquisición de bienes no alimentarios.

Como consecuencia de la prolongada crisis económica de los años ochentas, una parte significativa de la población mexicana no satisface las necesidades básicas definidas en la CNSE de la COPLAMAR; asimismo, otra parte importante se encuentra en condiciones de pobreza extrema, pues no alcanza a cubrir siquiera la Canasta Submínima.

Otro factor que arroja diferencias en el estudio y definición de la pobreza es el manejo de la información. Hernández Laos señala que muchos de los censos y encuestas manejados respecto a ingresos no son confiables y es necesario ajustarlos; ni los estudios de Santiago Levy y de SPP/OIT/PNUD lo hacen. De esta forma, los diferentes resultados obtenidos sobre la incidencia de la pobreza en México en 1984 son los siguientes:

SUJETO	POBREZA	POBREZA EXTREMA
	<i>Porcentaje de la población</i>	
SPP/OIT/PNUD	24.7%	8.7%
CEPAL	37.1% c/ajuste 51% s/ajuste	13% c/ajuste 22% s/ajuste
Hernández Laos	59%	30%
Santiago Levy	81.2%	20%

· FUENTE: Hernández Laos, Enrique. "La pobreza en México" en Comercio exterior No. 4, Vol. 42. México, abril, 1992: 406.

No obstante, los cuatro estudios coinciden en que pobreza e indigencia son mucho mayores y más intensas en el campo que en la ciudad, pues en él se encuentra la población con mayores carencias del país. Aunque el 60% de la población pobre del país radica en ciudades, una proporción mayor de población rural sufre de pobreza extrema.³⁸

³⁷ Levy, Santiago. Op. Cit.: 35.

³⁸ Hernández Laos, Enrique. "La pobreza en México" en Comercio exterior No. 4, Vol. 42. México, abril, 1992: 408.

Para medir el bienestar, debe considerarse el ingreso una vez deducidos los impuestos directos y otras contribuciones del hogar (por ejemplo, cuotas sindicales), así como herencias, regalos e ingresos provenientes de ventas de activos, pues ellos constituyen una pérdida en el patrimonio del hogar. Un inconveniente en las encuestas realizadas por el INEGI para este periodo es el desconocimiento del ingreso no monetario, pues el ingreso total se constituye del ingreso monetario y del ingreso en especie.

Según Hernández Laos, los ajustes basados en este tipo de criterios ofrecen estadísticas más confiables. Así, contrasta los resultados en torno al ingreso obtenidos a partir de las Cuentas Nacionales y las Encuestas de Ingreso-Gasto de los años 1977 y 1984, puesto que de ellos se derivan distintas conclusiones: el deterioro significativo en la participación de las remuneraciones al trabajo en el Ingreso Nacional o una modesta redistribución del ingreso hacia los hogares más pobres, respectivamente.

El estudio de Hernández Laos señala que hubo una baja del 20.5% en términos reales en el ingreso monetario mensual promedio por hogar de 1977 a 1984. En este resultado se disimula la drástica caída del ingreso a partir de la crisis económica de 1982 debido, quizás, al efecto positivo del boom petrolero ocurrido entre 1977 y 1981. De ser así, estas estimaciones significarían que el proceso "redistributivo" del ingreso se debería a "una contracción generalizada de los ingresos monetarios reales de los hogares, contracción que habría sido mayor en los hogares de medianos y altos ingresos que en los hogares más pobres de la escala distributiva captada por las encuestas... Este proceso << redistributivo >> se registró principalmente en las remuneraciones a los trabajadores y en las transferencias monetarias por hogar, el cual no pudo ser compensado por la mayor concentración de las rentas empresariales, dada su menor importancia relativa en los ingresos monetarios de los hogares captados por las encuestas."¹⁴

De 1981 a 1988, la población en condiciones de pobreza, según Hernández Laos, habría aumentado de 48.5 a 59% respecto a la nacional, y su intensidad, de 36 a 37.6%, según el supuesto de que la distribución del ingreso seguiría constante a partir de 1984.

El Consejo Consultivo del PRONASOL reconoció en 1990 que en los ochenta se revirtió la tendencia del bienestar. "A fines de la década, el ingreso promedio en México es 300% superior al de la población más pobre (disparidades tan marcadas no se encuentran aun en países como Venezuela, Costa Rica o Argentina); en estos años se incrementó de manera proporcional y absoluta la población en pobreza

¹⁴ Hernández Laos, Enrique. "Tendencias recientes en la distribución del ingreso en México (1977-1984)" en La economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto. UAM-Iztapalapa/Departamento de Economía. México, 1991: 23.

extrema (17 millones de mexicanos) o en pobreza (40 millones de mexicanos) y se redujo la proporción de población de los estratos medios, en tanto que la de estratos altos permaneció prácticamente igual".⁴⁰

Existen algunas características sociodemográficas en los hogares pobres que refuerzan esta condición, es decir, acentúan el círculo vicioso de reproducción de la pobreza: tienen un mayor número de hijos; es mayor el número de personas económicamente dependientes; la educación del jefe de familia aumenta en proporción al ingreso; la proporción del gasto en alimentos y bebidas es mayor respecto al gasto total del hogar, pero no rebasa el 60%; el ingreso medio es siempre menor en los hogares rurales; el padre de familia consume una mayor proporción de los alimentos disponibles; es mayor la proporción del ingreso aportado por las mujeres para el bienestar básico; y los salarios no son la fuente de ingresos más importante para los grupos más pobres. Esto último es sumamente significativo considerando que gran parte de la política social se canaliza aún a través de los sistemas de seguridad social laboral.

En condiciones de subdesarrollo, el crecimiento demográfico se convierte también en un factor promotor de la pobreza: mientras mayor sea la tasa de crecimiento de la población, mayor será la tendencia al descenso del nivel de vida. Sin embargo, "la causa del incremento de la pobreza no es la rapidez del crecimiento demográfico. Este es solamente un factor contribuyente. Las causas básicas son la desigualdad de la propiedad de la tierra y otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza, y un patrón de inversión y de cambio técnico sesgado en contra de la mano de obra."⁴¹

Existen diversas razones por las que la pobreza ha echado raíces con mayor facilidad en el medio rural que en el urbano. La inversión, aun en naciones con un componente rural considerable, tiende a colocarse en el medio urbano. Una parte de la fuerza laboral rural, carente de tierra, padece de desempleo abierto; otra parte, se ocupa tan sólo en ciertas épocas del año; una parte más se mantiene ocupada, pero en actividades de muy baja productividad. La ignorancia rural -incluso del idioma dominante- crea una proclividad a situaciones de abuso y explotación. Muchos campesinos no están sindicalizados. En términos generales, el campo ha resultado muchas veces improductivo por el uso inadecuado de los recursos naturales, humanos y monetarios. Si a ello se agrega que el excedente logrado se concentra en pocas manos, no son de sorprender los niveles de pobreza rural.

⁴⁰ Béjar Navarro, Raúl y Héctor Hernández, "Desigualdad social y población en México"... Op. Cit.: 16.

⁴¹ Griffin, Keith. Op. Cit.: 191.

En México, el rezago del sector agrícola constituye para Levy el origen de la pobreza; la pobreza urbana, además de ser menor y menos intensa que la rural, es un reflejo de ésta transmitido a través de la migración.

El crecimiento del sector agrícola entre 1940 y 1965 tuvo un promedio anual de 5.7% periodo en que el producto per cápita creció más de 2% al año; pero el crecimiento de la producción agrícola bajó a un 2.26% para 1967-1980, mientras que la tasa de crecimiento de la población era de un 3.5%; para 1982-1987, la producción agrícola crecía en un 1.6% anual.⁴² La reducción en el ritmo de crecimiento del sector agrícola se debió básicamente a un proceso de descapitalización, pues los recursos obtenidos de él fueron reinvertidos en otros sectores; tanto la inversión pública como privada se orientó cada vez más a actividades industriales o de servicios, dejando de lado la inversión en obras de riego, caminos rurales y diversos insumos agrícolas. La asignación del gasto público en materia comercial, industrial, financiera, educativa, de salud, de infraestructura, etc. presenta un sesgo urbano que incrementa el rezago agrario.

El crecimiento demográfico rural ha influido indirectamente en la productividad agrícola, pues la tierra se ha dividido generación tras generación en cierto número de hijos, incrementando la fragmentación de la misma, pero hasta un límite aparentemente "natural". La disminución en la razón tierra/mano de obra significa que políticamente ya no hay más tierra que repartir a una mano de obra creciente, que la tierra "repartible" ya se agotó y que la tierra que queda sin repartir no está disponible.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares de 1989, la pobreza en México es básicamente rural, pues 61.45% de la población rural pertenecía a los cuatro deciles de población más pobre del país, contra un 28.1% de la población urbana; además, aún entre los pobres los hay quienes son más que otros y esos están también en el campo. Los campesinos sin tierras, desde luego, son más pobres que los ejidatarios o pequeños propietarios, y entre estos últimos, el acceso a caminos, sistemas de riego, financiamiento, asistencia técnica, etc. es sumamente desigual.

Sin embargo, pobreza rural y pobreza urbana no son dos fenómenos desvinculados, a través de la migración al interior del país existe entre ellos un flujo constante y determinante. La búsqueda de alguna oportunidad de desarrollo es la causa de una permanente conversión de pobres rurales en pobres urbanos. Por lo tanto, una disminución de la pobreza rural seguramente sería reflejada en la disminución de la pobreza urbana, lo cual no sería muy probable en forma inversa.

⁴²

Levy, Santiago. Op. Cit.: 52-53.

Como parte de una estrategia de combate a la pobreza extrema, resulta necesario identificar con precisión a la población pobre, a partir de su ubicación geográfica, sus características demográficas, la actividad económica del jefe de familia, y sus niveles de educación y capacitación.

Desde una perspectiva microeconómica y dadas las limitaciones de recursos nacionales, para Hernández Laos la solución *ideal* al problema de la pobreza es la estrategia que se conoce como *targeting*. Esta política es contraria a las transferencias gubernamentales universales y a los subsidios generalizados, consiste en delimitar claramente a la población objetivo y dirigir sólo a ella las acciones necesarias para disminuir la pobreza, esto es, busca concentrar y focalizar los recursos con que se cuenta en grupos de población con carencias prioritarias, de modo que sus beneficios no lleguen a los grupos que no los necesitan.⁴³ Sin embargo, esta medida representa mayores costos administrativos e informativos, los cuales reducen el monto de los recursos efectivos que llegan a las familias asistidas.

Cabe mencionar que, a pesar de aplicar métodos distintos para la medición de la pobreza y llegar a resultados sumamente divergentes, tanto Santiago Levy como Enrique Hernández Laos coinciden en que la primera recomendación en la disminución de la pobreza en México es lograr que los recursos lleguen a las familias realmente pobres y evitar que éstos sean desviados hacia sectores de la población que pueden prescindir de ellos. Al parecer, esta estrategia es inevitable, pero sólo para atacar una parte del problema, aquella representada por la población en extrema pobreza, de necesidades inmediatas. De ninguna forma sería recomendable colocar esta medida como centro de una política para corregir el problema de la pobreza en términos estructurales y a largo plazo.

Moisés Orozco señala que existe un camino de combate a la pobreza, llamado *indirecto*, basado en el empleo de recursos para impulsar el crecimiento económico y, en consecuencia, los ingresos de los pobres; ello significa crear ingresos y luego, consumo. El camino *directo*, en cambio, consiste en desarrollar proyectos específicos para proveer a los pobres de los bienes mínimos, es decir, proporcionarles consumo directo.

El camino directo de lucha contra la pobreza parte de dos grandes métodos: la inversión en las condiciones de producción que rodean el trabajo de los pobres o la inversión en el "capital humano fundamental", mediante subsidios, dirigidos o no, a la alimentación, salud y educación de los pobres; lo recomendable es que esta última vía preceda a la primera con el propósito de que sea efectivamente aprovechada, pues no se puede trabajar bien con el estómago vacío o, peor aún, lleno de parásitos. Es preciso aumentar

⁴³ Hernández Laos, Enrique. "La pobreza en México"... Op. Cit.: 410.

primero el consumo de los pobres para que después ellos mismos estén capacitados para aumentar sus ingresos.

Como quiera que sea, debe tenerse en cuenta que un modelo de crecimiento económico que excluye a los pobres de sus beneficios no puede ser duradero ni consistente, si no integra a los pobres en su dinámica inicial, los costos futuros de su rescate serán económica, política y socialmente mayores. Sin embargo, todo parece indicar que la tendencia en varios países, entre ellos México, es dar toda la prioridad al aspecto monetario del desarrollo y, respecto a la pobreza, implementar tan sólo medidas compensatorias, no promotoras de un crecimiento sostenido de la calidad de vida de la población.

CAPITULO 5

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL MODERNO ESTADO MEXICANO

"La perspectiva de un gobierno eficientista y tecnocrático se ha vuelto la tónica general de la nueva administración; parece estarse pensando en un Estado que deje de estar comprometido con las masas y sus organizaciones..."⁴⁴

En México, como hemos señalado, la crisis económica mundial de los años ochentas condujo a una política de crecimiento antiexpansionista, basada en la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas. Esta crisis convergió con un fuerte desgaste de los sistemas de organización social burocráticos; rigideces, cerrazón, abusos de poder, autoritarismo, clientelismos, manipulación de las reglas, despilfarro, ineficiencia y corrupción, son actitudes que han minado paulatinamente las bases sociales y la legitimidad del Estado. Así, a la disminución del gasto social, al descenso en la creación de empleos y al deterioro del poder adquisitivo, se aunó un reclamo de eficacia y democracia respecto a las instituciones político-administrativas, particularmente a las relacionadas con el bienestar de la población.

Generalmente, los proyectos de nación -como el de modernización en México- representan diferentes beneficios y desventajas para los diversos sectores sociales que la componen. Por ello, estos grupos reaccionan de distinta forma e intensidad ante las políticas con las que se pretende conducir el desenvolvimiento de un país, lo que hace del juego político un importante motor y escenario de las transformaciones históricas.

La definición de la política económica es parte del proceso político y una de las actividades más importantes del Estado, por eso la autoridad gubernamental se vuelve más vulnerable en tiempos de crisis económica; sin embargo, su repercusión en el nivel de gobernabilidad no obedece a una determinación economicista, sino a la dinámica de los conflictos encontrados en la arena política.

Para el caso de México, las demandas más generalizadas planteadas al gobierno en los últimos años han sido: la pronta recuperación de la economía, el combate a la pobreza, condiciones políticas democráticas, impartición de justicia y seguridad pública. La resolución de los aspectos de **equidad y democracia**

⁴⁴ Córdova, Arnaldo. "La concepción del Estado en México y el presidencialismo" en González Casanova, Pablo (coord.). El Estado en América Latina. Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas. México, 1990: 564.

constituye en el presente la piedra angular de la gobernabilidad y supone un incremento de la eficacia y la legitimidad gubernamental.

A partir de los años treinta, la lealtad política había constituido el fundamento de la organización popular y funcionó como el canal de obtención de los derechos sociales. Rápidamente, los compromisos políticos con el Estado fueron ganando más peso que las genuinas demandas de la sociedad. Los líderes de los diversos sectores sociales atendieron más sus relaciones políticas con los gobernantes, que las relaciones con sus representados, a fin de mantener sus privilegios personales y conservar el auspicio gubernamental.

En el manejo de las masas populares, el charrismo y concretamente, el PRI, fueron eficaces instrumentos de control, basados en métodos coercitivos y corruptos aplicados sobre las organizaciones sociales a él adscritos. El charrismo "tiene uno de sus principales apoyos en el manejo del contrato colectivo o en la gestión, excluyente, de las demandas populares, es decir, tiene un sustento real en las condiciones materiales que administra."⁴⁵

Surgió así una cultura obrera que parecía vivir del favor de los dirigentes y una cultura sindical patrimonialista, cuyos líderes operaban como propietarios de las organizaciones y de los sistemas de prestación social, así como confiables agentes de control político de los trabajadores. Por otra parte, las personas y grupos ajenos al entramado corporativo, con una presencia política insuficiente, quedaron rezagados del bienestar obtenido a través de las instituciones sociales, lo que a la larga evidenció la ineficacia del sistema.

Dentro de esta dinámica de sujeciones, comenta Peter Ward, no era "posible exigir o negociar recursos como derecho propio: hay que intercambiarlos por apoyo político, por buena conducta y obediencia a la autoridad; en pocas palabras, los servicios pueden llegar a ser parte crucial del sistema de patrocinio... Ante este trasfondo, la provisión de bienestar social representa un medio importante de aliviar la presión."⁴⁶

Sin embargo, la estrategia económica de austeridad de inicios de los ochentas cerró en cierta medida los espacios de negociación del charrismo y con ello desestabilizó el sistema de dominación del Estado benefactor. Al reducirse los recursos disponibles para solventar la paz social, se redujeron también sus bases clientelares.

⁴⁵ Galindo, Magdalena. Op. Cit.: 99.

⁴⁶ Ward, Peter. Op. Cit.: 164 y 219.

Históricamente, los sujetos sociales representan la expresión de modificaciones que rebasan los límites del proceso de identidad y reconocimiento institucionalizado.⁴⁷ En México, para la década de los ochentas, los actores sociales reconocidos se vieron superados por los no reconocidos, se observó entonces un proceso de movilización social autónomo que delató la burocratización⁴⁸ y caducidad de las formas e instancias de gestión social existentes, cuyos principales efectos habían sido:

- el deterioro gradual de la calidad de vida de los sectores sociales,
- el desgaste de los procesos de decisión, autogestión y acción colectivos,
- el fomento de una cultura prebendalista y populista y
- el descrédito de los organismos y quehacer públicos.

El resultado general de este proceso, reconocido en el corporativismo mexicano, fue la erosión del espacio público y del poder de las organizaciones y líderes de masas, expresada en el distanciamiento de la población, quien reclamó menor intervención y tutela de su parte a cambio de mayores derechos, autonomía y beneficios particulares e inmediatos.

Por otra parte, la fuerte competencia mundial, al obligar a elevar la productividad general de las naciones, planteó también la desaparición de los organismos que resultaban un "lastre" ante los ojos de una sociedad moderna. El auge de la filosofía neoliberal, la disminución de dispendios en el ejercicio del gasto público y la reactivación de la energía social coincidieron en el debilitamiento de la estructura de control social corporativo.

Eufemístamente, la redefinición del espacio público ha sido argumentada con la necesidad de recuperar la responsabilidad social, con el fin de orientarla hacia una nueva *corresponsabilidad pública*, en la que intervengan en forma equitativa los sectores público, privado y social. En los hechos, esta tendencia se ha centrado en la realidad histórica de *menos Estado y más capital*.

En ciertos aspectos, la contracción del Estado ha abierto el espacio público, dando juego a los esfuerzos individuales y privados. En lo económico, la desincorporación de empresas públicas ha hecho crecer el poder de la iniciativa privada. Asimismo, el sector informal ha crecido al punto de obligar al gobierno a reconocerlo como interlocutor y tratar de formalizarlo, lo que ha sido difícil debido a la autonomía

⁴⁷ Francisco de Oliveira, citado por Durand Ponte, Víctor M. "Sujetos sociales y nuevas identidades" en *Crisis y sujetos sociales en México*. UNAM-Porrúa, México, 1992: 595.

⁴⁸ Para efectos de este trabajo, la burocratización del sistema de representación social hace referencia a la concentración de información, instancias y mecanismos de decisión internos y de gestión externa por parte de los líderes corporativos.

generada por el hecho de surgir y crecer sobre la propia capacidad organizativa y no a expensas del Estado (aunque ya han surgido entre ambos actores las sujeciones y prebendas clásicas del corporativismo).

La reorganización del espacio público ha representado también un proceso de rearticulación a la vida cotidiana y de informalización de la socialidad, entendida ésta como la estructuración simbólica de los intercambios políticos, económicos y culturales existentes entre los actores de una sociedad. Este cambio radica en una mayor libertad individual, va de lo rígido e institucional a lo informal y flexible e implica organizaciones más dúctiles.

La crisis social y económica dio visibilidad inusitada a lo informal, alterando los vínculos comunitarios tradicionales; redefinió los principios y mecanismos de gestión de la vida social, concentrándose principalmente en el orden de las actividades cotidianas y aminorando el papel e impacto de las grandes organizaciones.⁴⁰ Como la mayor de estas últimas, el Estado era el centro de la vieja socialidad y su vínculo con la población se daba mediante instituciones corporativas, cuyos logros dependían del reconocimiento estatal. Los nuevos actores sociales han buscado nuevas relaciones entre sí y con el Estado, distintas a la vieja interdependencia simbiótica y alejadas de la institucionalidad, de ahí que el retorno a esta última sea el núcleo de toda la reforma estatal.

La frecuente incapacidad del Estado para resolver los problemas de la población permitió a la crisis económica fungir como motor de la organización civil, enfatizando la cohesión al interior de diversos grupos, los flujos e intercambios con diversos agentes, su capacidad de organización, y el alcance de su actuación. La excesiva concentración de facultades administrativas, en cambio, sólo arrojaba como resultado un grado igual de ineficacia.

La carencia de ofertas institucionales se tradujo en una sobrecarga de las funciones familiares; nuevas alternativas de gestión informales suplieron la solución institucional de los problemas cotidianos, desde el autoconsumo, la beneficencia y el ambulante, hasta el robo y asalto. Las clases medias y bajas afrontaron la crisis mediante estrategias individuales de **autoapoyo** y emigrando de sus lugares de origen. El núcleo familiar ampliado (parientes, amigos, vecinos y comunidad inmediata) intentó sobrellevar las adversas condiciones impuestas por el ajuste económico. Sin embargo, mientras menos ingresos se perciben a nivel familiar y más se acentúa su caída, los grupos más pobres tienen menos posibilidades de

⁴⁰ Millán, René y Esteinou, Rosario. "Respuestas individuales, nuevas ventanas de lo social" en *Crisis y sujetos sociales...* Op. Cit.: 569-586

ayudarse entre sí. Como quiera que sean, los individuos establecieron una organización propia para dar respuestas activas a su ambiente, algunas con tendencias a formalizarse.⁵⁰

En un esfuerzo de autosuficiencia, a través de acciones colectivas basadas en la solidaridad comunitaria, la población recuperó su potencial de movilización y comenzó a tomar las medidas necesarias para cuidar de sí misma. "El surgimiento y la socialización de una nueva solidaridad e identidad entre los integrantes de una acción colectiva, su oposición a los valores y normas predominantes, así como la propuesta de una concepción alternativa, no pueden ser el resultado del acuerdo en un Consejo Nacional de cualquier organización o partido."⁵¹ La sociedad, de pasiva y dependiente, pasó a ser más autónoma, informada, heterogénea y participativa.

A partir de intereses y procedimientos comunes, surgieron nuevas organizaciones y movimientos sin fines de lucro, ajenos a la vieja negociación clientelar, más cercanos a formas de concertación y acuerdos voluntarios en torno a objetivos puntuales.

Especialmente, fueron los sismos de 1985 y la incompetencia e insensibilidad de las instancias públicas para dar solución a la problemática de los damnificados, los que propiciaron una notable movilización solidaria de la población, espontánea en un principio, pero que poco a poco fue adquiriendo cimientos en nuevas organizaciones sociales y en otras ya existentes. Este tipo de participación se ha venido conformando en redes autorreguladas que eluden el orden institucional y al mismo tiempo lo obligan a reformarse. Lo anterior ha significado dar inicio al desmantelamiento del antiguo sistema de intercambios gubernamentales-gremiales, en el que instituciones y recursos públicos se encuentran predominantemente al servicio de las organizaciones corporativas más fuertes, vinculadas a los actores hegemónicos del sistema político.

Fueron muchos los movimientos sociales que vivió este país durante la década de los ochenta a través de las organizaciones sociales ajenas a los canales de participación tradicional. Entre ellos destacan los propiciados por el sismo, tanto de costureras como de damnificados, y la Coordinadora de Movimientos Urbano-Populares (CONAMUP); por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE); los de San Luis Potosí en el mismo año; la desobediencia civil en Chihuahua en 1986; el Movimiento estudiantil de 1986-87; el estallamiento de la huelga del Sindicato Mexicano de Electricistas en 1987; los

⁵⁰ Millán, René y Rosario Esteinou, Op. Cit.: 576.14

⁵¹ Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "Entre el corporativismo social y la lógica electoral" en Alonso, Aziz A. y Tamayo, J. El nuevo Estado mexicano. Tomo III. Nueva Imagen. México, 1992.: 187.

enfrentamientos del Congreso del Trabajo con el gabinete económico a lo largo del sexenio 1982-88 y, desde luego, al interior del PRI, la Corriente Democrática, que sería el embrión del PRD.⁵²

Esta afirmación de la sociedad civil mexicana en su capacidad de organización se dio en su mayoría al margen de los partidos políticos, a través de agrupaciones ciudadanas con intereses propios y específicos, corporativos en la figura, pero ya no en la naturaleza de sus relaciones con el Estado. Al comenzar a darse la acción colectiva fuera de esta centralidad, el eje de su agregación, más que los lazos de solidaridad, ha sido un interés común: el equilibrio ecológico, los servicios domiciliarios, la paz mundial, el liberalismo empresarial, la vivienda, la libertad sexual, etc.

El interés particular de estos grupos no se incluía en las corporaciones tradicionales, por lo que en su calidad de individuos buscaron participar en tareas políticas que incidieran sobre sus metas. La "micro" acción social tiene objetivos, estructuras, dimensiones y tiempos distintos a los institucionales, y tiene un contenido político en la medida que requiere ejercer algún poder para gestionar sus demandas, pues "todo sujeto social busca influir en las instituciones para lograr sus objetivos",⁵³ pero es incomparable con los grupos, organizaciones, sindicatos o partidos que hacen de él eje de su existencia.

La sociedad, su articulación organizativa y el hecho de devenir crecientemente en una interlocutora válida frente al gobierno, provocó un aumento de intercambios con él, dando un vuelco significativo en los estilos de acción gubernamental. Lo anterior constata el tránsito del paternalismo a la promoción de una participación más activa y responsable de la ciudadanía, así como la necesidad de avanzar hacia nuevos consensos democráticos.

Desde luego, no han desaparecido todos los clientelismos y las negociaciones subterráneas, ni toda la población es participativa, pero éstos ya no son los ejes centrales de la acción ciudadana. Subsisten aún el populismo y el corporativismo, elementos constitutivos del Estado mexicano en su política de masas, pero las situaciones civiles presentadas introdujeron cambios y ajustes en ellos, más tendientes a la concertación.

Genéricamente, los sujetos y fenómenos surgidos a partir de la acción social autónoma han sido llamados Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) o Nuevos Movimientos Sociales, cuya flexibilidad, movilidad y descentralización los ha llevado a constituirse en alternativas novedosas para enfrentar la crisis económica y social y fortalecer la democracia. Estas organizaciones, coaliciones, grupos o frentes

⁵² León, Samuel y Pérez, Germán. *De fuerzas políticas y partidos políticos*. Plaza y Valdés-UNAM. México: 141.

⁵³ Durand Ponte, Victor M. *Op. Cit.*: 592.

heterogéneos operan hacia metas concretas debido a una preocupación común, independientemente de afiliaciones-partidistas. Así, han logrado extenderse a todos los niveles de la vida pública -educación, salud, vivienda, trabajo, comercio, cultura, ecología, urbanismo, derechos humanos, etc.-, pero con distintos impactos sobre la estructura de poder, pues aunque sí negocian directamente sus propósitos con diversos aparatos del Estado, no participan en el mercado político electoral de prebendas y prestaciones. Sin embargo, Juan Manuel Ramírez señala que "debido a la legitimidad de sus demandas, al amplio respaldo social que concitaron y a su capacidad de movilización, proposición y negociación, el gobierno se vio obligado a reconocer la representatividad de sus organizaciones y la validez de sus reivindicaciones."⁵⁴

La legitimidad del Estado mexicano respecto a sus funciones y métodos de gobierno comenzó a ser seriamente cuestionada a finales de los años sesenta. Las distintas fuerzas sociales tendientes a la transformación del espacio económico y político continuaron manifestándose y reprimiéndose durante los años setenta. Para los ochentas, el Estado inició la respuesta a una parte de las preguntas, aquellas relacionadas al funcionamiento de la economía, a su excesiva intervención en ella y a su fuerte insolvencia financiera, pero dejó que otra parte de las demandas se agudizara, las relativas a la eficacia del aparato público, a la democratización del sistema político y a la asignación equitativa del ingreso. Estas omisiones han resultado la causa principal de la recomposición del sistema sociopolítico mexicano por parte de sus nuevos y múltiples actores.

Sin embargo, las respuestas de la administración pública siguen dependiendo en gran medida de un factor económico: el presupuesto público. Mientras el Estado cuente con los recursos suficientes para resarcir los efectos dañinos del proceso de acumulación (concentración de capitales, quiebras y despidos masivos, etc.), puede no intervenir sobre el proceso de crecimiento. Si dicha intervención se convierte en necesaria y al mismo tiempo indeseable, es muy probable que acuda entonces a otro tipo de recursos, incluso no éticos. En ese momento, desde luego, se restringe el campo de acción del aparato de Estado y deja de influir sobre las motivaciones de sus connacionales. Por tanto, una crisis de legitimación surge cuando las expectativas ciudadanas superan la cantidad de recompensas disponibles para ellas. Esto fue lo que le sucedió al Estado mexicano en los años ochenta.

Estos movimientos trastocaron la relación Estado-sociedad. Los gobiernos anteriores, el de Echeverría y el de López Portillo, habían antepuesto siempre esta última al primero, bajo la premisa "organizar al Estado para organizar a la sociedad", con el propósito de adecuarla a las tendencias marcadas por las economías centrales. Este supuesto indiscutible, incluso en los momentos más críticos del derrumbe fiscal del Estado

⁵⁴ Ramírez Sáiz, Juan Manuel. Op. Cit.: 176.

en agosto de 1982, se mantuvo en todas las medidas económicas del gobierno hasta septiembre de 1985, cuando los sismos sacudieron la geografía mexicana y los cimientos de la sociedad misma.

Al referirse al gobierno de Miguel de la Madrid, Arnaldo Córdova menciona: "No creemos que el actual gobierno esté postulando un rompimiento con las organizaciones de masas. Necesita de ellas. Pero quiere un apoyo social sin condiciones que le permita administrar los recursos del Estado con entera libertad... Busca un consenso social renovado y sólido, pero quiere que éste se funde en la adhesión de los ciudadanos, como sucede en todo Estado moderno, y no en las organizaciones de la sociedad civil que comprometen inevitablemente la autonomía del gobierno."⁵⁵

El descontento entre los sectores populares y las clases medias originado por los efectos de la crisis económica y la política de ajuste se tradujo electoralmente: la oposición se manifestó primeramente en las votaciones locales y posteriormente, en las federales de 1988.

Aun cuando diversas organizaciones populares rechazaban la validez y efectividad del sistema electoral y representativo, tras las elecciones de 1988 la legitimidad política se ha volcado en el respeto al voto democrático. El reconocimiento de los triunfos de la oposición panista en elecciones celebradas en dos estados de la Federación -Baja California y Chihuahua- ha constituido una experiencia innovadora en la realidad política mexicana.

En suma, la organización *desde arriba* de la sociedad mostró un creciente desajuste con los procesos históricos. La demanda de un incremento en los niveles personales de ingreso, de acceso a los servicios básicos y de respeto a los derechos sociales y políticos -puesto que en términos efectivos éstos permiten acceder a una mayor calidad de vida- representó de hecho un reclamo de igualdad, justicia y equidad que rebasó la capacidad estatal para resolverlo, que obligó a un reacomodo económico, jurídico, político e institucional en las relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad, a una modificación en sus métodos de decisión y gestión, a buscar mayores consensos que sustituyeran los tradicionales esquemas de mediación, hacia un trato más plural y democrático.

⁵⁵ Córdova, Arnaldo. Op. Cit.: 564.14

CAPITULO 6

EL NUEVO MODELO DE ASISTENCIA SOCIAL

"La recurrencia de tales programas populistas en México responde a una lógica política de venerada tradición: la necesidad de incorporar a los grupos emergentes o insatisfechos a la política nacional."⁵⁶

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las líneas y criterios de acción en torno al bienestar social fueron definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, específicamente en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en el cual se reiteró que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo, y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.

En este sentido, las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida serían:

- la creación de empleos y la protección al salario de los trabajadores,
- la atención de las demandas prioritarias de bienestar social,
- la protección al medio ambiente y
- la erradicación de la pobreza extrema.⁵⁷

Como propósitos fundamentales del gasto social se señalaron dos: mitigar los efectos de la crisis en la población avanzando en la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentar sus capacidades de desarrollo. Los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema fueron indicados en el siguiente orden: la voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del gobierno federal.

La política de desarrollo social fue ejercida a través de dos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación: el XX, destinado a desarrollo urbano, vivienda y ecología; y el XXVI, orientado a Programas de Desarrollo Regional, al Programa Cien Ciudades, a Programas de Coordinación Especial y al Programa Nacional de Solidaridad.

⁵⁶ Dresser, Denise. "PRONASOL y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad" en Vélez, Félix... Op. Cit.: 274.

⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989: 98.

Sin embargo, el abatimiento de la pobreza resultó incompatible con la caída del empleo y de las remuneraciones reales de obreros y campesinos. Aunque en este sexenio se pretendió dar un fuerte impulso al Servicio Nacional de Empleo, su función era canalizar la población a los puestos de trabajo - aunque éstos iban desapareciendo-, pero no recuperar la absorción de fuerza de trabajo de una economía erróneamente conducida.

Antes que nada, debe tenerse presente que la pobreza es un fenómeno resultante de la organización económica y política específica de cada sociedad, de otra forma, podría incurrirse en el error de creer que la pobreza puede ser erradicada a través de medidas de atención social efímeras y desarticuladas del funcionamiento social general. Mediante políticas de este corte, efectivamente, pueden resolverse en lo inmediato algunos problemas muy particulares, pero no pueden desactivarse a largo plazo las causas estructurales de la pobreza: la concentración de la riqueza, el bajo valor del trabajo frente a la propiedad y las desigualdades de acceso a las oportunidades de bienestar y ascenso social, básicamente, salud, trabajo y educación. Sin embargo, la elevación de la calidad de vida es más factible a través de las políticas de generación de empleo e ingreso, de gasto social, de inversión en infraestructura, que con base en los programas específicos de política social. Estos, desde luego, son necesarios, pues son la vía directa para atender a una población que requiere ayuda inmediata y ha quedado al margen de los beneficios propiciados por estrategias macroeconómicas e instituciones sociales masivas, pero sus logros potenciales son menores. Nuevamente, cabe recordar la necesidad de atacar la pobreza sobre dos frentes distintos: primero, el de la cadena *nutrición-higiene-educación para la salud* y, segundo, sobre las condiciones que incrementen la productividad del trabajo humano.

Una política de combate a la pobreza que realmente pretende promover el desarrollo de las capacidades productivas de los individuos y las comunidades, se habría centrado en las causas que los mantenían marginados del progreso, no en sus efectos más visibles o, mejor dicho, políticamente más notorios.

A pesar de que por el lado de la macroeconomía es necesario dar más atención a las políticas salariales, crediticias y de gasto social, promover el desarrollo de infraestructura, vigilar precios y salarios,⁵⁸ y reestructurar las condiciones de crédito, son las políticas de austeridad y reducción del gasto las que han predominado entre los tomadores de decisiones desde dos sexenios atrás.

Aunque la inversión social es prerrequisito del desarrollo de actividades productivas, en esta administración se continuó a pasos agigantados con la política de liberalización económica. Ello constituyó de raíz un

⁵⁸

"Hasta 1989 los pagos salariales como porcentaje del PNB significaron sólo 23.1%, comparado con 37.5% en 1981." Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit.: 273.

impedimento a la erradicación de la pobreza; antes bien, la desigualdad social se profundizó, a pesar de que Carlos Salinas señaló haber aumentado el gasto social en casi 85% en términos reales, representando éste más de la mitad del presupuesto federal.⁵⁹

Las actividades económicas privilegiadas fueron de carácter especulativo, particularmente en el ámbito financiero. Lo mismo sucedió a través de la política tributaria, en vez de apoyar una estrategia de combate a la pobreza mediante estímulos y subsidios selectivos a las actividades productivas de los grupos más pobres, a las que tuvieran una alta generación de empleos o a las orientadas a satisfacer necesidades esenciales.

Una vía distinta de acción contra la pobreza consiste en dar mayor peso al gasto social en los presupuestos federal y estatales, destinar los subsidios en forma selectiva a las actividades productivas, no especulativas, así como a los grupos de población en riesgo y, en general, considerar la promoción del bienestar social al menos como un insumo estratégico del desarrollo nacional, ahí donde no son factibles las determinaciones de tipo ético.

Aunque en la administración de Carlos Salinas se emprendieron algunas acciones dirigidas a apoyar directamente la economía de los pobres, que les permitieran incorporarse al mercado nacional no sólo como consumidores, sino como productores, fueron sumamente aisladas y sin continuidad. Además, la ejecución de los proyectos productivos empieza por una sólida infraestructura física y social, ya que los caminos y la energía eléctrica constituyen la base material para agregar valor a las localidades, extraer los productos de las zonas alejadas y llevar los servicios de salud, educación y vivienda. Sin embargo, existen poblaciones donde ni siquiera hay la infraestructura mínima.

En materia de desarrollo social existen básicamente tres modelos para combatir la pobreza:

1. Impulsar el crecimiento económico sostenido y *esperar su derrame*.
2. Diseñar e instrumentar programas especiales que la contrarresten.
3. Maximizar la distribución del ingreso y la riqueza.

En México, el combate a la pobreza combina aspectos del primer modelo en el plano teórico, y del segundo modelo, en el plano práctico, mientras que del tercero nada toma en cuenta. De hecho, el Consejo Consultivo de Solidaridad definió que, en el mediano plazo, se habrían de "distribuir los ingresos conforme se vayan generando por el esfuerzo nacional".⁶⁰

⁵⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1993: 50.

⁶⁰ Consejo Consultivo de Solidaridad. El Programa Nacional... Op. Cit.: 63, 64 y 68.

Por lo tanto, la política social se ha integrado por dos líneas centrales:

- a) una institucional, a mediano y largo plazo, cuyo objetivo es atender permanentemente las necesidades sociales y mantener los niveles de bienestar alcanzados por diversos grupos de la población, básicamente de naturaleza laboral, y
- b) una de emergencia, a corto plazo, que se concreta en la atención a grupos prioritarios que no pueden *esperar* los resultados del crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Bajo este esquema, el 6 de diciembre de 1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo con el cual se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con la finalidad de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública para combatir los bajos niveles de vida, así como asegurar el cumplimiento de programas especiales en la materia. Dicha Comisión fue presidida por el titular del Ejecutivo Federal e integrada por los Secretarios de Estado y los Directores Generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART y la Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otros. Como organismo auxiliar a la Comisión se integró el Consejo Consultivo de Solidaridad con representantes de diversos sectores y grupos sociales, a fin de realizar una función de análisis, difusión y divulgación sobre las líneas de acción del PRONASOL.

En el Programa Nacional de Solidaridad confluyeron todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno. Se buscó así superar la fragmentación institucional y lograr la coordinación intersectorial e intergubernamental bajo una unidad de mando. El PRONASOL propició la transformación de una Secretaría de Estado a otra, expresamente adaptada para la conducción de la política social. Con fecha 25 de mayo de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dieron origen a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Para ello, se aprovechó la infraestructura administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y se incorporó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, antes adscrita a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).⁴¹ La nueva Secretaría comprende una Oficialía Mayor y tres Subsecretarías: Vivienda y Bienes Inmuebles, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Desarrollo Regional; es en esta última donde se opera el Programa Nacional de Solidaridad.

Aun cuando el PRONASOL constituyó el centro de la política social salinista, ésta siguió realizándose a través de las instituciones y mecanismos tradicionales de bienestar, con similitud a lo efectuado por los

⁴¹ Aunque, informalmente, se sabe que el PRONASOL ha trabajado con un 80% del personal contratado por el régimen de honorarios.

gobiernos anteriores. Las actividades del IMSS, ISSSTE,⁶² DIF, SSA, SEP, SCT, CONASUPO, INFONAVIT, FONHAPO, etc. siguieron formando parte de la red institucional para la atención del bienestar social. Con las políticas instrumentadas a través de Solidaridad no se pretendió sustituir los programas de acción social institucional, sino enfocarse a los grupos de la población más marginados, incluso de esta amplia red institucional. El ejercicio de la política social a través de ambos canales se complementó, aunque cada vez con mayor ineficacia e insuficiencia. Como antes sucedió con la COPLAMAR, surgieron entre Solidaridad y otros organismos operantes convenios de actuación específicos para el bienestar social (IMSS-Solidaridad, SSA-Solidaridad).

Sin embargo, no es accidental que el primer acto de gobierno de Carlos Salinas haya sido la creación del Programa Nacional de Solidaridad, pues el grado y tipo de pobreza vivida en México no sólo rebasó la capacidad de las instituciones existentes para combatirla, sino que atrajo la mirada de críticos observadores, tanto nacionales como internacionales.

El PRONASOL fue definido como "el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso."⁶³

El PRONASOL trabajó sobre tres vertientes básicas:

- Solidaridad para el bienestar social.
- Solidaridad para la producción popular.
- Solidaridad para el desarrollo regional.

Como criterio de financiamiento del PRONASOL se determinó hacerlo selectivo y diferencial, en el siguiente orden: obra complementaria, rehabilitación, ampliación y obra nueva.

Los recursos presupuestales del Ramo XXVI, anteriormente denominado Desarrollo Regional, se otorgaban a los gobiernos estatales para la realización de diversas obras (transportes, escuelas, hospitales, cárceles, etc.) a través de los Convenios Unicos de Desarrollo. Desde que dio inicio el PRONASOL hasta 1992, los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad, sumaban 25 100 millones

⁶² Según el Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas, el IMSS y el ISSSTE alcanzaron 45.5 millones de derechohabientes, 3 millones más que en 1988. Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1994: 46.

⁶³ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional... Op. Cit.: 127.

de nuevos pesos; de ellos, el 56.8% se canalizó a Bienestar Social, y sólo el 21.2% a Solidaridad para la Producción y el 22% a Infraestructura Básica de Apoyo.⁶⁴

Hasta 1993, en Bienestar Social operaron diversos fondos y programas, básicamente: infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales, servicio social y niños en Solidaridad. En Solidaridad para la Producción, casi la mitad de los recursos (40.1%) se concentraron en apoyo a los productores de maíz y frijol, y en segundo término, al desarrollo de las comunidades indígenas (15.6%).⁶⁵ En Infraestructura Básica de Apoyo, la mayor parte (76.2% de 5 500 millones de nuevos pesos) se canalizó a la construcción y mejoramiento de carreteras y caminos.⁶⁶

Arturo Peniche hace una acotación respecto al presupuesto asignado a proyectos productivos, pues señala que entre ellos se contabilizan los Fondos de Solidaridad para la Producción, los cuales se orientan totalmente a la habilitación, no a la capitalización de actividades productivas, vertiente que podría incidir de manera más profunda sobre factores básicos que propician la pobreza: el desempleo y los bajos ingresos.⁶⁷

En el financiamiento del PRONASOL intervienen las aportaciones directas de los individuos (trabajo, materiales, infraestructura) y los presupuestos estatal y municipal, pero la mayor parte de él proviene de las asignaciones presupuestarias federales, no sólo de SEDESOL y de la propia Presidencia de la República, algunos gastos en bienestar social provienen de otras dependencias. De ahí que las autoridades del Programa señalen constantemente que éste no repite el hábito de naturaleza populista que conduce a la expansión de la inflación y el déficit público, puesto que el financiamiento es de origen múltiple, lo que implica una amplia concertación interinstitucional y social.

Más que en las áreas de atención social, donde se pretendía marcar cambios era en el estilo de actuación. En primer lugar, se buscó la cooperación de la población en los programas sociales, a fin de *hacer más con lo mismo* y obtener de ella acciones y recursos, no sólo del gobierno federal.

⁶⁴ Salinas de Cortari, Carlos. Quinto Informe de Gobierno... Op. Cit.: 67.

⁶⁵ Sin embargo, los apoyos a la alimentación popular seguían disminuyendo y siendo insuficientes. En 1993, el gasto de CONASUPO y del Programa Nacional de Abasto equivalía tan sólo al 29.6% del asignado en 1983. Respecto a la educación, cabe señalar que el 14.2% de niños entre 6 y 14 años no asistía a la escuela, mientras que la tasa de analfabetismo entre personas mayores de 15 años era aún del 12.6%. Ordóñez Barba, Gerardo. Op. Cit.: 23.

⁶⁶ Consejo Consultivo de Solidaridad. Op. Cit.: 43-45.

⁶⁷ Peniche, Arturo. "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales" en El Cotidiano No. 49. UAM. México, julio-agosto, 1992: 23.

El PRONASOL es un producto estatal directo de los factores que aquí se han señalado: la profunda erosión de los niveles de vida de la población mexicana, una mayor participación por parte de ésta en los procesos públicos, la excesiva burocratización del aparato de Estado encargado de la política social, y un fuerte deterioro de la legitimidad presidencial y la gobernabilidad priísta.

La **cooperación** de la gente -ya sea en dinero, especie o mano de obra- fue el primer factor que permitiría al gobierno liberar cierta cantidad de recursos. Posteriormente, la **coordinación** entre diversas instancias públicas y privadas que actuaban en torno a una misma problemática posibilitaría el aprovechamiento de los recursos y esfuerzos de diferente origen, pero tendientes a un mismo fin.

A estos **principios** funcionales se añadieron otros de carácter discursivo:

- Respeto a las comunidades, a sus tradiciones, pluralidad, iniciativas, formas de organización y métodos de trabajo.
- Plena y efectiva participación social, desde el planteamiento y toma de decisiones de los proyectos, hasta su instrumentación y evaluación.
- Corresponsabilidad, fomento de la responsabilidad compartida entre el sector público y las organizaciones civiles, mediante obligaciones aceptadas y compromisos concertados con las comunidades.
- Transparencia, honestidad y eficiencia tanto en el manejo de los recursos, como en el desarrollo de los proyectos, a fin de evitar condicionamientos, desviaciones, imposiciones, clientelismos, populismos y burocratismos.

En términos teóricos, el PRONASOL partió de un diseño flexible y de tintes democráticos, correspondiente a una situación nacional de fuertes restricciones presupuestales y que pretendía evadir una vasta estructura burocrática saturada de jerarquías y procedimientos que obstruían la resolución de problemas urgentes. Al respecto, se señaló: "Solidaridad no sólo es un programa compensatorio, de obras o de inversión de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma como se definen los programas, en el método de trabajo y en el lapso en que se ejecutan y operan las obras... comporta también una alternativa de corresponsabilidad y satisfacción, de forma que los individuos aprenden a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a la resolución de problemas conjuntos."⁶⁸

El método de Solidaridad parecía una nueva manera de hacer obra pública y social, a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades y las instancias de gobierno, a

⁶⁸ Consejo Consultivo de Solidaridad. Op. Cit.: 144 y 156.

efecto de que aquellos participaran voluntariamente en la creación y mantenimiento de las obras. Gracias a la autonomía que gozó respecto a algunos procedimientos burocráticos, desarrolló una amplia capacidad de respuesta frente a diversos interlocutores.

Formalmente, el esquema de Solidaridad buscó entablar un tipo de relación con sus destinatarios que integrara la creatividad popular y la sensibilidad de un nuevo tipo de servidores públicos. Ello explica por qué se reclutó en él personal de corte *antiburocrático* e, incluso, gente que en algún momento tuvo nexos con la izquierda mexicana. Admirablemente, a través del PRONASOL no sólo se cooptó con éxito a la población destinataria, sino a fuertes críticos del gobierno.

Originalmente, el PRONASOL fue diseñado para la atención de grupos indígenas, campesinos residentes en zonas de alta siniestralidad y baja productividad, y habitantes de colonias populares, particularmente en las áreas de: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales. Como parte de un nuevo esquema de subsidios **selectivos**, por ejemplo, se crearon el Programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, destinado a familias con ingresos dos veces menores al salario mínimo y el Programa de Abasto Social de Leche, operado por LICONSA.

PRONASOL avanzó entre la población básicamente mediante la provisión minimalista de servicios públicos y apoyado en una fuerte promoción de la autoayuda comunitaria. Este cambio hacia una estrategia minimalista y compensatoria en la atención de los grupos marginados (que no son todos los que están, ni están todos los que son) es contrario a la inversión masiva en proyectos industriales o de obras públicas, a los incrementos salariales y al reparto agrario, recurrentes esquemas anteriores de la política social.

Los programas selectivos como el PRONASOL ayudan a construir una base social mínima sobre la cual poder aplicar con posterioridad políticas de mayor impacto, pero sólo si existe la voluntad política de revertir la estructura económica de generación de ingresos, y es claro que en México no la hay. Lo que sí se promovió a través del PRONASOL fue el cambio de los cauces tradicionales de contacto con las clases populares del Estado benefactor hacia una estructura de mediación selectiva, efímera y particularista, acorde más bien a un Estado recortado, *modesto*.

Sin embargo, conforme amplió sus alcances a áreas no pobres, el Programa merió la atención de la misión para la que fue creado: combatir los bajos niveles de vida. En vez de atenderse a los sectores auténticamente marginados, los recursos se dirigieron a obras y grupos de interés y presión políticos.

Así, el PRONASOL llegó a ser visto como la panacea a todo tipo de demanda social. Debido a un excesivo manejo propagandístico, generó una efervescencia participativa entre diversos sectores de la población, quienes no eran necesariamente los más desprotegidos. Esta respuesta desmesurada desvió recursos y esfuerzos de la población-objetivo original del PRONASOL (preocupación enfáticamente señalada por Santiago Levy), y constituyó un serio cuestionamiento a la funcionalidad operativa de las autoridades y administraciones estatales y municipales, ya que éstas se vieron rebasadas por su versátil capacidad de actuación.

Un antiguo funcionario de Solidaridad, Arturo Martínez Nateras, previno que el mayor riesgo del Programa radicaba en el seno mismo del gobierno: los afanes de hacerlo parecer bueno para todo constituían el mayor de los peligros. Resulta interesante también lo que señala -palabras más, palabras menos- en torno a su experiencia personal en la Coordinación de Programas Regionales (CPR): Por el origen de quienes integran la CPR, acuden a ella importantes luchadores sociales y dirigentes naturales que se animan a trabajar con Solidaridad, pero que pueden decepcionarse por la lentitud burocrática "de los encargados del palomeo de recursos". En este sentido, Arturo Martínez Nateras comenta que en el servicio público no queda de otra: o se hace uno "maje" y deja pasar las cosas, o renuncia y se va uno a casa a buscar otros frentes, o persevera en una línea, sin claudicar, argumentando y comprobando que son posibles y mejores las posturas democráticas.⁶⁹

Por otra parte, el comportamiento sistémico de las instancias sociopolíticas involucradas en la operación del Programa -gobernadores, presidentes municipales, grupos populares partidistas, líderes naturales, etc.-, también contribuyó en la inevitable tergiversación de sus postulados formales. PRONASOL partió de "una buena idea que fue sabotada continuamente por los imperativos de una clase política que se opuso a las iniciativas reformistas. El caso de Chiapas constituye un ejemplo emblemático de buenas intenciones, logros parciales, obstáculos insalvables y limitaciones estructurales que los programas reformistas como Solidaridad enfrentan en México el día de hoy... la persistencia de enclaves autoritarios, la desigualdad ancestral y la falta de voluntad política del Gobierno Federal para combatir las estructuras tradicionales de poder."⁷⁰

⁶⁹ Martínez Nateras, Arturo (quien años atrás fue miembro del Partido Comunista y actualmente encabeza una cooperativa de cafetaleros en Coyuca de Benitez, Guerrero). "Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional, un caso" en *El Cotidiano* No. 49... Op. Cit.: 30.

⁷⁰ Chiapas tuvo el mayor número de Comités de Solidaridad en el país, 8,824, y el mayor gasto asignado en 1993, con la intención de evitar la rebelión, pero muchos de esos recursos sólo llegaban a las organizaciones asociadas al PRI. Dresser, Denise. Op. Cit.: 94-95.

El PRONASOL supera el alcance de otros programas sociales en tanto actúa sobre tres espacios relevantes: el político, al devolver al PRI algunas partes de las ovejas descarriadas; el social, al enfocarse a un sector de la población excluido por el accionar de otras políticas generales y por otras instituciones de bienestar; y el económico, al sustentar y difundir los principios de la política de liberalización económica como la base que ha permitido obtener los recursos para actuar en el campo social, en lugar de destinarlos a áreas de escaso carácter prioritario y estratégico para el Estado mexicano.

El PRONASOL recuperó para Carlos Salinas el apoyo popular necesario para continuar con su programa de reformas económicas y apareció como la justificación social del proceso de privatización de empresas públicas. Pero no se sabe en qué medida la desincorporación de paraestatales ha beneficiado a los sectores marginados; se sabe que ha incrementado el desempleo, afectando el ingreso y los niveles de vida, y que los fondos de contingencia constituidos con los recursos obtenidos de su venta se han agotado.

Aunque se dice que durante el sexenio de Salinas se ejerció un presupuesto de 52 mil millones de nuevos pesos a través del PRONASOL (52, 000, 000 de pesos de 1993),⁷¹ el análisis de estos recursos es complejo. Desde la creación del Programa, la Presidencia de la República y la extinta SPP tuvieron el cuidado de modificar los rubros y partidas presupuestales comprendidos en su asignación, lo que complica las comparaciones a través del tiempo, y éstas son importantes dado que "la asignación de recursos a programas sociales pretende legitimar decisiones, instrumentos y medidas tendientes a desactivar el conflicto social, cuyos principios de racionalización tienen como objetivo despolitizar el carácter de la crisis facilitando su administración."⁷²

Mientras que entre 1982 y 1988 el gasto social y los programas específicos de bienestar fueron drásticamente disminuidos, a partir de 1988 el gobierno tuvo que revertir en cierta forma esta tendencia en el plano de la microeconomía y canalizar una fuerte cantidad de recursos al apoyo de grupos sociales severamente afectados por las políticas de ajuste económico y explícitamente manifestados en términos electorales. El gasto social ejercido por el sector público ha sido por excelencia el indicador histórico de la importancia otorgada a la política social. Esta lógica cuantitativa se acentuó con la crisis, pues se evidenció que un gasto menor repercute en un menor bienestar social. Sin embargo, un mayor gasto no necesariamente produce un mayor bienestar, si se atiende el *cuánto*, pero se descuida el *cómo*.

Para la evaluación adecuada de un programa de política social se requiere conocer, más que el gasto realizado y el número de camas, escuelas, hospitales, postes de luz y demás objetos comprados,

⁷¹ Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno... Op. Cit.: 51.

⁷² Rodríguez, Raúl y Mora, Juan. "Mínimos de bienestar en México... Op. Cit.: 202-203.

construidos o instalados, en qué medida se redujo la indigencia, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades más comunes entre la población pobre, la mortalidad infantil, la fecundidad, etc. De otra forma, se puede conocer la administración y eficiencia de un programa, lo cual es necesario, pero si no se tiene clara la dimensión de sus resultados, nada se podrá decir sobre su eficacia. En este proceso puede descubrirse por qué, aun siendo muchos los recursos canalizados a través del PRONASOL, no llegaron a los verdaderamente pobres o llegaron en forma inapropiada. En realidad, "el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que distribuyan, sino por su capacidad para atender las raíces de la pobreza."⁷¹

Según la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se han practicado 10 auditorías a diversos programas del PRONASOL, a través de los cuales se realizaron obras en diez delegaciones políticas del Distrito Federal, la construcción o ampliación de cinco hospitales del IMSS, cuatro de la Secretaría de Salud, uno del gobierno de Colima y otro del gobierno de Zacatecas, así como caminos rurales en Sonora y Durango. Estas auditorías revelan una serie de irregularidades como: falta de estudios de factibilidad técnica y económica, invitación selectiva a los concursos de licitación, trabajos mal realizados o sin ejecutar, inadecuada calidad de materiales, pagos indebidos por duplicidad, etc. Así, se señala que existen daños al erario federal por 45 millones 925 mil pesos.⁷²

Como en muchos asuntos sociales, en la promoción del PRONASOL persistió el vicio de hacer de una verdad un instrumento político. Bajo el argumento de eficientar la llegada de recursos a la población realmente pobre, se eliminaron en forma discrecional los subsidios generalizados a productos básicos; la tortilla, por ejemplo, conserva un elevado subsidio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde la oposición al PRI se hizo manifiesta durante las elecciones federales de 1988.

El gasto *contrainsurgente*⁷³ del PRONASOL se destinó a donde el PRI fue derrotado por el PRD y/o el gobierno percibió riesgos de conflicto social, en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Tabasco, Campeche, Morelos, Durango y Estado de México, particularmente el Valle de Chalco, ahora conocido como Valle Solidaridad. La intención y los logros del gobierno en asociar las acciones del PRONASOL al desempeño del PRI fueron evidentes.

⁷¹ No obstante, Denise Dresser agrega que el gasto social en 1990 tuvo un porcentaje del gasto total de 28.8, diez puntos menos que en 1980. Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit.: 271-272.

⁷² El Financiero. México, 7 de octubre de 1996. 48

⁷³ El 18 de junio de 1996, Carlos Rojas Gutiérrez, titular de la SEDESOL, anunció que en lo que resta del año las inversiones del gobierno federal para abatir rezagos en Chiapas, serán de 9 mil millones de pesos, para lo que se ha dado una estrecha coordinación entre distintas dependencias y el gobernador Ruiz Ferro.

El PRONASOL ha tenido el acierto de acercarse a grupos populares independientes (el Comité de Defensa Popular, la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas y algunas facciones de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, por ejemplo), creando en ellos la idea de que logran gestionar sus demandas con mayor éxito a través de sus propios medios, y no de los partidos políticos opositores, lo que bloquea las posibilidades de articulación social democrático-electoral.

Lógicamente, el PRONASOL responde a las necesidades de cierta población de una manera en que la oposición está imposibilitada para hacerlo. No cabe comparar la actuación de un programa de gobierno presidencial contra las limitaciones materiales de un partido opositor, sobre todo si éste constituye el factor némesis de todo un gobierno. Pero la lógica detrás de los beneficiarios del PRONASOL es mantener a la cabeza a quien satisface, aunque sea provisionalmente, sus necesidades mínimas.

De esta forma, el PRONASOL rearticuló al Estado y a los grupos populares, y resarcó las pérdidas de vínculos sufridas no sólo en la red institucional de atención social, sino en el sistema de partidos, pues contó con el valor agregado de disminuir la recurrencia al fraude electoral neto, ya que a través suyo se logró la reducción del voto opositor.

En la cooptación y dispersión de los movimientos populares en México ha sido de un éxito particular la estrategia "divide, compra y vencerás".⁷⁶ Si en algún momento las condiciones políticas permitieron una amplia convergencia electoral de estos grupos en el Frente Cardenista y posteriormente en el PRD, el PRONASOL ha sido una causa más de su fragmentación, pues además abre una clara competencia de recursos entre ellos (Desde luego, la propia izquierda mexicana ha hecho lo suyo para restar sus fuerzas no sólo entre estos sectores, sino entre la población en general).

El PRONASOL no recibió una desbordante cantidad de recursos⁷⁷ tan sólo por ser el distintivo político del presidente Salinas, sino para constituirse en el auténtico ganador de las elecciones federales de 1991 y en parte, también de 1994. El Programa parecía gozar de todo el apoyo gubernamental para privilegiar la participación comunitaria y la gestión social, pero en realidad fue instrumentado como un eficiente mecanismo de control político para restaurar la legitimidad perdida y prevenir el surgimiento de mayores conflictos sociales.

⁷⁶ Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit.: 278.

⁷⁷ "Los fondos canalizados por medio de Solidaridad representaron casi el 8% del gasto público total de 1990". Gershberg, Alec Ian. "Inversión educativa federal por medio de la SEP y de Solidaridad" en Vélez, Félix. Op. Cit.: 239.

Comparado con otros programas sociales de amplio alcance, como el PIDER o la COPLAMAR, "Solidaridad tiene un gran contenido político, el cual descansa teóricamente en la bandera del liberalismo social de la administración salinista. La diferencia entre la politización de la COPLAMAR con respecto a la del PRONASOL estriba en que en el desarrollo de la primera realmente no existía oposición electoral fuerte. En cambio, la creación del PRONASOL se dio en un ambiente de ilegitimidad del presidente Salinas, por lo que muchos críticos señalan que el PRONASOL ha sido una gran herramienta utilizada con fines electorales."⁷⁸

Este nuevo esquema de *coparticipación* ofrece un sutil mecanismo de cooptación que supera la obviedad de los viejos métodos autoritarios y prebendalistas. En este caso, la demanda de lealtad política se disfrazaba de una desinteresada respuesta de gobierno, de un *dar a cambio de nada*.

El PRONASOL parece menos corporativista en tanto actúa en gran parte fuera de la institucionalidad creada para la atención de los grupos sociales organizados, pero no lo es, en tanto recrea las relaciones de sujeción e intercambio político a través del bienestar social.

Siendo un programa orientado por criterios partidistas, las demandas incorporadas con mayor facilidad al PRONASOL fueron aquellas que se recogían durante las giras presidenciales, por lo que ha sido un canal más directo entre el propio Presidente de la República y los grupos populares, a fin de crear vínculos extracorporativos y nuevos contubernios político-sociales.

En un contexto de restricción presupuestal que obligó a una limitación de las recompensas materiales acostumbradas y debilitó el poder de control de las estructuras del corporativismo mexicano, el PRONASOL supo combinar un clientelismo renovado, un fomento a la participación popular y una dotación mínima de beneficios materiales. Mediante un sistema de beneficios selectivos, se logró reencauzar la participación social, desactivar el descontento político y restablecer la credibilidad en la figura presidencial, perdida a partir de la crisis de legitimidad de los años ochentas.

Antes que revertir las profundas tradiciones populistas y personalistas del sistema político mexicano, el PRONASOL las reforzó, representando para el PRI un eficaz operador adjunto y con mejores resultados que la propia estructura partidista, pero bajo el nuevo formato de la *corresponsabilidad pública*, el cual hace sentir a sus destinatarios que son tomados en cuenta, que tienen voz y voto. Al mismo tiempo, este esquema permite obtener de ellos una aportación que aligera los gastos públicos y la responsabilidad de las autoridades pertinentes y, con ello, el deber de explicar la falta de resolución de algunos problemas,

⁷⁸ Campos, Emma y Vélez, Félix. "La pobreza rural en México" en Vélez, Félix. Op. Cit.: 193.

pues siempre existe la posibilidad de argumentar como un obstáculo la falta de respuesta de la población en la gestión *pública*.

El PRONASOL se convirtió en una instancia administrativa alternativa, a la que los ciudadanos dirigieron sus peticiones sin la intermediación de las instancias locales, opacando su actuación. Sin embargo, una vez salvadas las rivalidades surgidas entre ellas y los delegados del PRONASOL, éste fue siendo apropiado gradualmente por gobernadores y presidentes municipales, fortaleciendo sus patronazgos.

Un problema del PRONASOL radicó en el hecho de buscar la participación social con los grupos organizados en el combate de la pobreza extrema, cuando la población absolutamente pobre no está organizada, sino dispersa y casi incomunicada. Este espacio vacío fue aprovechado por los caciques y autoridades locales para allegarse beneficios adicionales, lucrar políticamente con las obras desarrolladas y reforzar sus cotos de poder. De ahí que mucho se haya señalado que el PRONASOL ofreció también una vía de modernización al caciquismo.

El apoyo en los líderes naturales de las comunidades es otra de las banderas populistas del PRONASOL, cuando muchas veces se trata de personas claramente identificadas con las fuerzas priistas locales.

Respecto a la participación de la sociedad civil cabe también ser cauteloso, pues parece haber cierto optimismo exagerado sobre su "despertar" y autonomía. Algunos focos del despertar civil no son sino demandas egoístas en el sentido de que exigen una respuesta a una necesidad propia, sin pretender sumarse a alguna fuerza de mayor trascendencia política y social. La movilización social relacionada con el PRONASOL se ha dado básicamente en torno a peticiones muy singulares, a muy corto plazo, para luego volver a "dormir" una vez lograda la meta propia. Donde no se ha desactivado del todo dicha participación es porque se ha vinculado a la dirigencia priista local. El despertar de la sociedad civil, más que expresarse, ha sido neutralizado a través de los canales del PRONASOL, con el claro objetivo de dismantelar fuerzas potenciales opositoras.

Queda claro que el estilo populista del gobierno no se reduce a la inconsistente expansión del gasto público y la promesa de un crecimiento económico en arranque, sino que abarca un aparente respeto democrático hacia los grupos sociales que, aun carentes de poder económico y político, no se ven obligados a someterse en forma tajante al mandato gubernamental, ya que son ellos mismos quienes definen sus necesidades (Sin embargo, precisamente el PRONASOL ha mostrado que el populismo puede ser el monstruo de mil cabezas).

Es a tal grado populista el ejercicio del Programa, que subordina la provisión de bienes básicos humanamente imprescindibles (agua potable, drenaje, salud, abasto de alimentos, etc.) al predominio de criterios orientados a satisfacer demandas políticas, no necesidades sociales. El PRONASOL respeta tanto las definiciones de la participación social que, si una comunidad *quiere* tener una cancha de basquetbol en vez de luz eléctrica o una escuela, promueve su construcción,⁷⁹ cuando existe un número de necesidades humanas básicas irrenunciables que ningún gobierno podría alegar desconocer y, por lo tanto, proveer.

En este sentido, cabe acotar que democracia no es sinónimo de eficacia. Además, mucho se enfatiza el hecho de que nadie mejor que las propias comunidades sabe cuáles son sus necesidades inmediatas, pero no por ello sabe cómo resolverlas, pues la mayoría de las veces carece de los conocimientos y la técnica adecuada para ello. Al basarse la realización material de las obras en la participación comunitaria, muchas veces con una intervención marginal de técnicos y profesionistas, la mayoría son de mala calidad, lo que implica desperdicios netos o mayores inversiones en un futuro inmediato.

Parte de este problema radica en el hecho de que al suministrar a una comunidad pobre servicios públicos como energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, drenaje, caminos, etc., se espera recibir a cambio una retribución monetaria, vía impuestos o vía pago de servicios, puesto que en otros estratos socioeconómicos constituye el funcionamiento normal. Pero, si la gente destina la mayor parte del ingreso del hogar al consumo de alimentos y de otros bienes imprescindibles, difícilmente se puede esperar que esté dispuesta a gastar parte de sus bajos ingresos en el pago de servicios que, dadas sus condiciones de vida podrían, paradójicamente, parecerles secundarios. Esto, desde luego, se acentúa con la población indigente.

El gobierno de Carlos Salinas se inauguró con un fuerte cuestionamiento de su legitimidad, inmerso en un proceso de cambio del modelo de desarrollo adoptado durante décadas por el Estado mexicano, en un contexto de desgaste de los mecanismos tradicionales y autoritarios de control político, y frente a una creciente fragmentación de las élites políticas integrantes del partido de Estado. Ello explica por qué, de acuerdo con Denise Dresser, "el gobierno ideó el PRONASOL para alcanzar tres conjuntos de objetivos: i) adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; ii) disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, reacomodar la movilización de la sociedad mediante la << coparticipación >> y minar la energía de las fuerzas opositoras de izquierda estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos populares; y iii) reestructurar las élites priistas locales y estatales con

⁷⁹ Aunque existen otros factores que determinan estas "prioridades". Denise Dresser señala, por ejemplo, que la inversión en fondos municipales no puede rebasar los 50 millones de pesos (17 mil dólares) por proyecto, lo que obliga a realizar tan sólo pequeñas obras o reparaciones secundarias. Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit.: 271-272.

un mayor control centralizado. En suma, al engrasar las ruedas del tren neoliberal y emplazar las vías que le permitan avanzar, el PRONASOL busca mejorar la solidez política del régimen."⁸⁰

⁸⁰ Dresser, Denise. "PRONASOL y política... Op. Cit.: 135.

CAPITULO 7

LA POLITICA DE ALIVIO A LA POBREZA.

"En esencia, el desafío más grande de la política social en México es hoy de carácter político."⁸¹

Aunque no es el propósito central de este apartado, comenzaremos en él por conocer cuál es la postura formal del gobierno de Ernesto Zedillo respecto al combate a la pobreza y la política social.

Por principio, el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, en su punto **4. Desarrollo social**, señala que la Constitución de 1917 "concede la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, económico y cultural del pueblo... En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población".⁸²

En el mismo documento, se postula una política de desarrollo social de carácter *integral, nacional, federalista, participativa e incluyente*, basada en un nuevo acuerdo social, en una Alianza Nacional para el Bienestar. La política de desarrollo social "tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión."⁸³ Las estrategias y líneas de acción de la política social que deberán aprovechar las experiencias de los años recientes son: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

⁸¹ Dresser, Denise. "Aturdida y confusa la política social en México desde el levantamiento de Chiapas" en *El Cotidiano* No. 76. UAM-Azcapotzalco. México, mayo-junio, 1996: 102-103.

⁸² INEGI. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1996. Como veremos después, esta afirmación remite a un concepto de democracia social como condición de un efectivo bienestar social, pero hasta el momento, éste resulta inexistente en el México actual.

⁸³ *Ibid.*

Sin abundar en ello, sólo debo mencionar que, hasta la fecha, persiste un fuerte rezago en la atención de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad de los mexicanos. A una vasta serie de demandas sociales sin respuestas se han agregado día con día nuevas necesidades sin resolver.

Sin duda, al referirse al contexto en el que habrán de desenvolverse los programas contra la pobreza en los años noventas, resulta muy ilustrativo conocer la visión de Santiago Levy, actual Subsecretario de Egresos de la SHCP, quien se especializó en el estudio de este tema en el Banco Mundial. En primer término, Levy advierte que, a fin de mantener el equilibrio fiscal, habrán de **continuar las restricciones del presupuesto público**, por lo que dichos recursos deberán llegar únicamente a los pobres y en forma eficiente; en segundo lugar, señala que se deben **evitar los subsidios y controles de precios** porque distorsionan el funcionamiento de una economía regida por el libre mercado; y en tercer término, debe **acelerarse la reforma agraria tanto como la liberalización de la industria**, pues ello contrarrestará el rezago del sector rural. En suma, Levy considera inamovible la naturaleza de la economía mexicana actual y con ella, la política instrumentada en los últimos años para combatir la pobreza.

No obstante, debe señalarse que *lo que se tiene, los recursos con que se cuenta*, independientemente de las limitaciones económicas de cada nación, es más o menos políticamente, pues hay una determinación política en la proporción de recursos que un gobierno destina al combate a la pobreza y al bienestar social.

Así, la lógica del neoliberalismo como guía del gobierno zedillista se hace patente en las afirmaciones de Santiago Levy -quien está a cargo de la reordenación del subsidio a la pobreza, el cual es inversamente proporcional al subsidio a bancos y carreteras concesionadas-, como parte de la condicionalidad respecto al principio de *finanzas públicas sanas* impuesto por el Banco Mundial. Levy sostiene que "si se liberan los controles y se quitan los subsidios para el campo y las fuerzas del mercado actúan con libertad, entonces habrá más producción y los campesinos tendrán más ingresos".⁴⁴

La política de *alivio* a la pobreza retomada por Levy propone actuar en dos vertientes distintas: la primera, dirigida a los moderadamente pobres, consiste en crear las condiciones que les permitan salir de ella, que favorezcan los recursos para la inversión, así como las oportunidades para incrementar su ingresos potenciales y explotar su mano de obra. Esto es, aumentar su consumo hoy y garantizar un aumento de sus ingresos para **mañana** (obras de riego, caminos, educación, empleos). Esta vertiente cae más en el campo de la política económica que en el de la política social pero, como se ha visto hasta ahora, aquella no opera en este sentido.

⁴⁴ El Financiero. México, 24 de abril de 1993: 43.

La segunda vertiente de *alivio* a la pobreza consiste en ofrecer ayuda inmediata a los pobres extremos, a través de subsidios directos (alimentos, agua potable, medicamentos, etc.), dado que su necesidad urgente es corregir su nivel de nutrición y salud o, de otra forma, no podrán aprovechar otras políticas de ayuda y subsidios generalizados. La idea aquí es llevar a los pobres extremos los bienes finales requeridos, no alterar y subsidiar sus precios de forma que otros sectores también puedan aprovecharse de esta política.

Levy advierte que la identificación de los pobres es difícil y costosa, pero evita las pérdidas en derramas de recursos hacia población que no es pobre.⁸⁵ Las limitaciones presupuestales y administrativas conducen a evitar este tipo de fugas, por lo que es preferible contar con un menor número de programas de asistencia a los pobres que funcionen de manera correcta, en vez de crear una multiplicidad de estructuras ineficientes para la atención de un mismo fin. Asimismo, se ha planteado la necesidad de crear estructuras de incentivos que permitan a los pobres obtener mediante su propio trabajo un ingreso adicional -lo que algunos llaman fomento de la economía popular-, a fin de no crear una clase de "dependientes de la seguridad social", sino estrategias para el desarrollo.

En este sentido, se sabe que las necesidades de los pobres extremos se encuentran estrechamente interrelacionadas, por lo que concretamente se ha propuesto crear un **paquete básico de alimentación-salud-educación**, a fin de reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el estado de nutrición y salud, y reducir las tasas de fecundidad. Esto podría ser llevado a cabo en un mismo centro local de ayuda, pues ello permitiría minimizar los costos, vigilar el logro simultáneo de distintos objetivos y disminuir la desigualdad del ingreso intrafamiliar, ya que se ha dado el caso, por ejemplo, de que los padres revendan los alimentos para infantes.

Sin embargo, la reciente propuesta de la SHCP de repartir a familias pobres tarjetas electrónicas para la adquisición de bienes básicos con un crédito de 70 pesos mensuales, fue ampliamente criticada por diversos sectores sociales, en términos políticos, económicos y morales: se ha señalado la intención de seguir otorgando subsidios directos en vez de crear empleos; se trata de un monto ridículo, considerando el crecimiento de la inflación; se prevé un uso político-electoral en su aplicación; y se ha visto como una "etiquetación humillante" que lesiona la autoestima de la población-objetivo.

La medida se ha aplicado ya como "plan piloto" en Campeche, bajo el nombre de *Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar Familiar*. Esta tarjeta, conocida sarcásticamente como la **pobremático**,

⁸⁵ Los subsidios no dirigidos, considerados en gran parte una pérdida neta, en 1988 representaron un monto de 500 mdd, de un total de 900 mdd destinados a los programas de apoyo a la alimentación del PRONASOL. Levy, Santiago. Op. Cit.: 91.

representará un costo de 7 dólares por persona y será entregada a familias que no tengan más de dos hijos⁶⁶ (Las familias pobres por lo general tienen un elevado número de hijos, aunque no todos ellos lleguen a la edad adulta o, siquiera, a los 5 años). Uno de los requisitos para obtener la tarjeta es que los escolares de las familias beneficiadas tengan un promedio mínimo de 8 y acudan regularmente a evaluarse a los centros de salud oficiales. Como es claro, se ha seleccionado como beneficiaria de esta medida a un sector de la población que, para enviar a sus hijos a la escuela y éstos obtengan una buena calificación, no puede ser la más pobre.

En suma, no se trata de una política orientada a **erradicar** la pobreza; se trata de un paliativo más a la pobreza basado **únicamente** en un esquema de subsidios públicos selectivos y, muy probablemente, en vistas a las elecciones federales de 1997. Enfatizamos el adverbio únicamente por el hecho de que este modelo es pertinente para atender a sectores poblacionales con niveles de pobreza agudos, pero no es suficiente para sustentar una política nacional de lucha contra la pobreza.

Como antes de la llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia, la política social ha seguido subordinada a los imperativos macroeconómicos, a la prioridad otorgada a la captación de inversiones externas especulativas, al logro de un superávit presupuestario y a la limitación del gasto. Además, la política social se ha visto empantanada por la contraposición de proyectos entre el equipo zedillista, representado por Santiago Levy y Luis Téllez, Jefe de la Oficina de la Presidencia, y la Secretaría de Desarrollo Social, encabezada por Carlos Rojas, la cual pretende rescatar la experiencia "positiva" de Solidaridad, básicamente la participación comunitaria y la asignación focalizada de recursos, dar mayor impulso a las actividades generadoras de ingreso, y disminuir el carácter neopopulista del Programa y sus consideraciones electorales.

Sin embargo, no parece existir una toma de posición presidencial clara respecto a ambas propuestas, lo que ha impedido la ejecución de una estrategia consistente y ha hecho prevalecer "la inercia burocrática, la confusión y el gasto indiscriminado de los recursos disponibles".⁶⁷ A nivel anecdótico, cabe recordar que esta relativa ambigüedad se hizo evidente en la oposición expresada por la Sra. Nilda Patricia Velasco de Zedillo, en su papel de Presidenta del DIF, al defender el Programa de Leche Subsidiada CONASUPO⁶⁸ y considerar un error de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP el visualizar este asunto

⁶⁶ Proceso. México, 8 de abril de 1996. 25.

⁶⁷ Dresser, Denise. Op. Cit.: 102-103.

⁶⁸ Como parte del programa de leche LICONSA, el cual ya no depende de la CONASUPO, sino de la SEDESOL, el precio de la leche subsidiada se incrementó en abril de 1996 un 50%.

como un problema de gasto y no como un problema de bienestar social. De acuerdo con Carlos Ramírez, "el conflicto, en realidad, es de compromiso gubernamental",⁸⁹ es decir, político, personal y populista.

En 1995, el Secretario Técnico del Gabinete Social, Adolfo Orive, anunció la posible desaparición de Solidaridad como parte de la propuesta tecnocrática de política social de *alivio* selectivo a la pobreza, y de descentralización de la SEDESOL y de los recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, Denise Dresser, en septiembre de 1995, señaló que no quedaba claro si el anuncio del nuevo gobierno en México sobre la Alianza para el Bienestar significaba la desaparición del PRONASOL, un nuevo rostro para la tercera ronda de estabilización y ajuste estructural del gobierno, o la permanencia de los pobres como una variable residual.

Por otra parte, la inestabilidad económica y los vaivenes del clima político han restringido la definición y desenvolvimiento de la política social y del combate a la pobreza: "La difícil transición mexicana de una dictadura perfecta a una neodemocracia imperfecta ha abierto oportunidades para las iniciativas reformistas de política social, pero ha cerrado caminos al proteger actores autoritarios."⁹⁰ Tras el levantamiento zapatista fue clara la división de la clase política nacional entre quienes apoyaban una negociación política y quienes plantearon la represión abierta.

Así, la política social zedillista, de acuerdo con Dresser, adolece aún de rivalidades burocráticas que ocasionan falta de coordinación entre diversas dependencias del gobierno federal; de la apropiación patrimonialista de los proyectos sociales por parte de las élites locales; de un ejercicio discrecional de los recursos; y de fuertes divergencias en el modelo de su instrumentación.

Donde no hay ambigüedades es en el deterioro de los indicadores del bienestar de la población. En lo que ha transcurrido del gobierno de Ernesto Zedillo se ha observado un aumento generalizado en el precio de productos básicos; algunos de ellos, según la PROFECO, son: frijol, 240%; carne de res, 101%; tortilla, 86%; aceite comestible, 70%; azúcar, 68%; y leche pasteurizada, 45%. Asimismo, se han operado incrementos en los precios de servicios públicos y domiciliarios: transportes, gasolina, energía eléctrica, gas, teléfonos, etc.⁹¹

⁸⁹ El Financiero. México, 24 de abril de 1993: 43.

⁹⁰ Dresser, Denise. Op. Cit. 93.

⁹¹ La Jornada. México, 25 de junio de 1996: 44.

El Subsecretario de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Eugenio Carrión, afirmó que los precios de diversos productos básicos se incrementarán en México al nivel que tienen en el mercado internacional, pues se están importando en grandes cantidades para complementar los faltantes nacionales.⁹² Herminio Blanco, titular de la SECOFI, señaló que no habrá más controles sobre los precios de productos básicos, sino un "plan de concertación", a fin de analizar las condiciones internacionales de 10 artículos -que son los únicos contemplados bajo seguimiento-, así como garantizar que cuando se dé un aumento esté *justificado*.⁹³

Es así como, según la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el poder adquisitivo de los salarios ha caído 85.77% entre 1982 y febrero de 1996.⁹⁴ En lo que va del sexenio el salario mínimo general tuvo un aumento nominal del 38%, pues pasó de 16.34 pesos diarios a 22.55, pero, en términos reales, dicho aumento quedó nulificado por el crecimiento de la inflación, que en 1995 fue de un 52%, y en lo que va de 1996 (septiembre) ha llegado a un 20.39%. Este deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores se denota en el tiempo necesario para la adquisición de productos básicos: "actualmente un kilogramo de tortilla es equivalente a 35 minutos de trabajo con salario mínimo. En 1982, al inicio de la política de cambio estructural y de modernización de la economía, se requería de 15 minutos de trabajo lo que significa que hoy, en junio de 1996, se necesita 130% más de trabajo que hace casi 14 años para consumir lo mismo."⁹⁵

A su vez, la caída general del consumo ha afectado diversas industrias, como son las ramas de la construcción (22%), la adquisición de vivienda (96%) y la compra de vehículos familiares (59%). Incluso consultores internacionales, teniendo en mente la reactivación de la economía, no precisamente la justicia social, han señalado la necesidad de incrementar los salarios entre 3 y 5% por arriba de la inflación, aplicar una desgravación a trabajadores con ingresos de hasta 6 salarios mínimos y extender a deudores un *alivio directo* de 12 meses para estabilizar sus pagos mensuales, así como aislarlos de eventuales alzas en las tasas de interés.⁹⁶ De todo lo anterior, nada ha sido tomado en cuenta por quienes deciden el curso de la política económica en México.

En 1995 las 500 empresas mexicanas más grandes elevaron su margen de utilidad a 8.9%, del 1.4% de 1994, mientras que desaparecieron 15 mil 600 empresas medianas y pequeñas, y cerca de un millón de

⁹² Ibid.

⁹³ El Financiero. México, 27 de julio de 1996: 5.

⁹⁴ Proceso. México, 8 de abril de 1996: 24.

⁹⁵ La Jornada. México, 25 de junio de 1996: 44.4.

⁹⁶ El Financiero. México, 15 de abril de 1996: 1.

empleos, a los cuales debe agregarse casi otro millón y medio de plazas que debieron ser creadas para los jóvenes en edad de incorporarse al mercado de trabajo. En agosto de 1995, la tasa de desempleo abierto llegó a 7.6%. Este año, de nueva cuenta, se espera que se incorpore aproximadamente otro millón de mexicanos al ejército de subocupados y desocupados, que para el mes de junio alcanzó ya los 10.9 millones, conforme a las encuestas urbanas del INEGI.⁹⁷

A pesar de que entre abril y mayo de 1996, la tasa de desempleo abierto disminuyó de 5.9 a 5.4,⁹⁸ esta situación incide también sobre la seguridad social prestada a través del IMSS y del ISSSTE, instituciones que han visto disminuidos sus alcances y sus recursos debido a que se hayan atados al factor trabajo y al salario, cuyo impacto ha sido fuertemente reducido.

Por otra parte, la concentración del ingreso sigue siendo un fenómeno grave y preocupante. En 1992, el 20% de la población de más altos ingresos concentraba 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía sólo el 4%.⁹⁹ Hoy, el 30% de la población con más bajos ingresos participa del 8.02% del ingreso nacional.¹⁰⁰ "Más del 50% de las familias mexicanas tan sólo reciben 16.1% del Producto Interno Bruto. El 90% de la población ha visto disminuir de manera profunda sus ingresos y solamente 10% concentra y es propietaria del 41% de la riqueza nacional... El 34.1% de la Población Económicamente Activa recibe apenas entre uno y dos salarios mínimos; es decir, casi cinco millones de mexicanos."¹⁰¹

Basándose en la información de la banca comercial, la aguda concentración de riqueza (aun entre los no pobres) puede apreciarse en el hecho de que el 0.2% de los contratos de ahorro concentra el 62% de los recursos captados. Con la más reciente crisis económica, ha empeorado la distribución del ingreso de la población mexicana, "ya que cada vez que disminuye un 2% el ingreso per cápita, aumenta la pobreza en 1%."¹⁰² De hecho, hablar de 20 millones de mexicanos en la pobreza extrema podría ser conservador, pues aún no se ha cuantificado con precisión el impacto de la crisis posdevaluatoria.

⁹⁷ La Jornada. México, 2 de septiembre de 1996: 57.

⁹⁸ La tasa de desempleo abierto, de acuerdo con la OIT, considera la proporción de la población económicamente activa de 12 años y más, incluyendo a las personas que suspendieron la búsqueda de trabajo o comenzarán a laborar hasta en un mes. La tasa de presión general, además de los desempleados abiertos, integra a aquellos ocupados que buscan trabajo con el fin de cambiar de empleo o tener ingresos adicionales. El Financiero. México, 19 de junio de 1996: 25.

⁹⁹ INEGI. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1996.

¹⁰⁰ La Jornada. México, 25 de junio de 1996: 44.

¹⁰¹ El Financiero. México, 29 de marzo de 1996: 18.

¹⁰² Reforma. México, 18 de septiembre de 1996: 1-A y 30-A.

Carlos Ramírez resume de la siguiente forma el desfavorable panorama económico en términos de bienestar social, ocasionado por la crisis económica mexicana desatada en diciembre de 1994: "el PIB bajó -6.9%, el PIB por habitante se derrumbó -8.4%, la tasa de desempleo abierto llegó a 11.4%, el sector informal -el de la economía callejera: payasitos, limpiabrisas, traga-fuegos- tocó el 30% de la población activa, el gasto social per cápita llegó apenas a 7.9% del PIB -contra el 15% de años anteriores- y el ingreso destinado a los trabajadores apenas rozó el 26% del PIB contra el 40.5% de 1976... el aumento salarial de 10% implica una pérdida de poder adquisitivo de -8.7% con inflación de 20%, de 15.4 con inflación de 30 y de -18.5 con una inflación de 35. Según el INEGI, el 45% de los trabajadores gana de cero a dos salarios mínimos. Y según el Censo de 1990, el 63.2% de los trabajadores ganaba entre cero y dos salarios mínimos... En 1995, la canasta básica subió casi 75%..."¹⁰³ Aunque en un informe del Congreso del Trabajo se afirma que en los 2 años que han transcurrido del gobierno zedillista, el costo de la canasta básica se elevó 170%, al pasar de \$ 688.50 a \$ 1 854, mientras que los salarios en promedio sólo aumentaron 71%. Es así que "el trabajador necesitaría ganar más del doble del salario mínimo para poder adquirir sólo la canasta básica de alimentos, sin incluir un solo de los satisfactores básicos restantes, como vivienda, salud, transporte, ropa, calzado, etc."¹⁰⁴

Por su parte, Ernesto Zedillo admite que transcurrirán varios años de "crecimiento y ahorro" antes de que los niveles de vida de la población sean equiparables a los que existían antes de la crisis de 1994, pero advierte que continuarán los criterios aplicados, refiriéndose particularmente al esquema cambiario de libre flotación y a la decisión de privatizar la química secundaria. También ha señalado que la política económica "está comenzando a ofrecer pruebas claras de que vamos en el camino correcto... De hecho, ahora tenemos ya más trabajadores permanentes registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que en diciembre de 1994".¹⁰⁵

Durante la lectura de su Segundo Informe de Gobierno, Zedillo indicó que la recuperación de los niveles de vida sólo se logrará cuando la reactivación se transforme en crecimiento sostenido y éste sea varias veces mayor al crecimiento de la población. Para ello, agregó, "es indispensable que perseveremos en tres quehaceres esenciales. El primero consiste en **seguir aplicando el programa económico** que nos ha permitido vencer la emergencia e iniciar la recuperación, hasta consolidarla con toda certeza. El segundo consiste en **consolidar las reformas estructurales** para contar con una economía cada vez más eficiente, de tal manera que los factores de la producción, señaladamente el trabajo, obtengan mayores rendimientos e ingresos. El tercero consiste en **aumentar significativamente el ahorro nacional**, ya que sólo así

¹⁰³ El Financiero. México, 19 de marzo de 1996: 35.

¹⁰⁴ La Jornada. México, 27 de enero de 1997: 42.

¹⁰⁵ Reforma. México, 19 de julio de 1996: 1-A.

podremos financiar sanamente la inversión, sin riesgo de volver a sufrir crisis como las que han sido recurrentes en los últimos 20 años. En consecuencia, en lo que resta del año continuaremos con la aplicación rigurosa de los criterios de política económica que dieron sustento al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos para 1996."¹⁰⁶

Llama la atención que en el Segundo Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo se ha dejado de emplear la expresión *Desarrollo social*, tan recurrente en su Plan Nacional de Desarrollo y en su Primer Informe de Gobierno -cuyo tomo II (200 páginas) está íntegramente dedicado a éste-, para hablar de la política de apoyo social, a la cual se refiere el título de este apartado. Como parte de esta política y del *Programa de combate a la pobreza extrema*, Ernesto Zedillo anunció la puesta en marcha de un programa nacional para combatir coordinadamente la pobreza, con el que se pretende unificar esfuerzos realizados hoy por separado y atender a 4 millones de las familias más pobres para el final de su mandato. "Este programa proporcionará a las niñas, a los niños de las regiones con más pobreza, a través de las madres de familia, apoyos para adquirir alimentos básicos, servicios de salud completos, becas y materiales escolares para que puedan terminar su educación primaria y secundaria".¹⁰⁷ Asimismo, informó sobre el inicio de un paquete básico de salud a las zonas más pobres y aisladas, el cual comprende 12 servicios esenciales de medicina preventiva para toda la familia, nutrición infantil, vacunación universal y salud reproductiva. Con su aplicación se espera reducir las 8 principales causas de mortandad en el país y dar atención de salud e higiene a 4 millones de mexicanos.

El pasado 7 de septiembre, Zedillo recalcó que su gobierno destina 54% del presupuesto federal al gasto social, el cual tendrá un incremento en 1997, año de elecciones federales. Sin embargo, el gasto público destinado a la superación de la pobreza extrema disminuyó un 8% en términos reales durante el primer semestre de 1996, respecto al mismo periodo de 1995, mientras que los gastos para ayuda, subsidios y transferencias del gobierno disminuyeron 60.5%.¹⁰⁸

Según el Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas, a partir de 1997 la *Superación de la Pobreza*, denominación sexenal del antiguo Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, *Solidaridad y Desarrollo Social*, se divide en tres aspectos fundamentales: 1) la descentralización de las dos terceras partes del Ramo XXVI, más de 800 000 mdp, a los gobiernos municipales; 2) la instrumentación del *Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE)* en las zonas de mayor marginación del país; y 3)

¹⁰⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto. Segundo Informe de Gobierno. México, 1o. de septiembre de 1996: *El crecimiento económico y Apoyo a la salud*.

¹⁰⁷ La Jornada. México, 8 de septiembre de 1996: 3.

¹⁰⁸ Reforma. México, 18 de septiembre de 1996: 30-A.

la aplicación del Programa de Empleo Temporal y Productivo con el objeto de crear empleos en dichas regiones.¹⁰⁹ A partir del segundo semestre de 1997, el PASE operará con recursos de 1 350 mdp, en las 11 regiones más pobres del país. A pesar de que Carlos Rojas rechazó que el PASE obedezca a la presencia de grupos guerrilleros y se pretenda aplicar en regiones con un peso electoral menor, entre sus destinos se encuentran Los altos y la sierra de Chiapas, La Montaña y Filo Mayor, en Guerrero, la Sierra Norte de Puebla y la Sierra Negra de Oaxaca.¹¹⁰

Sin embargo, Carlos Acosta señala que los 1 350 mdp destinados al PASE constituyen apenas el 0.19% del gasto neto federal para 1997. En conjunto, los recursos destinados al Ramo *Superación de la Pobreza*, 12 650 mdp, representan tan sólo el 2.54% del gasto programable presupuestario y 1.74% del gasto neto total para 1997, 725 789.6 mdp. Es decir que "de cada 100 pesos que gaste la Federación el año próximo, sólo un peso con 74 centavos serán para el ramo de Superación de la Pobreza, o bien, del gasto total, sólo 19 centavos de cada 100 pesos serán para los que viven en pobreza extrema. en relación a 1996, el presupuesto destinado a la Superación de la Pobreza presenta un decremento en términos reales de 7.4%."¹¹¹ Trato distinto se dará, como ocurre siempre, al costo financiero de la deuda pública. Para los pagos de la deuda externa e interna se prevé una asignación presupuestal de 119 693.6 mdp -casi 90 veces lo destinado a la pobreza extrema, que representan 16.5% del gasto neto total de la Federación."¹¹²

Aunque a nivel discursivo Zedillo niega que su política económica carezca de sensibilidad social, podemos afirmar que la política de *alivio* a la pobreza de su gobierno se ha desarrollado en el marco de consolidación del Estado neoliberal mexicano. Ello ha implicado acatar las recomendaciones del Banco Mundial en materia de bienestar social, consistentes en focalizar los recursos; promover en el campo sólo empleos temporales, crear un paquete básico para los grupos más vulnerables; y dejar al mercado la satisfacción general de las necesidades sociales, lo que significa eliminar subsidios y liberar los precios de productos básicos. Llamada liberal, liberal-social o neoliberal, queda claro que no es una estrategia de equidad económica y social sostenible la que ocupa el centro de la política zedillista.

Las innovaciones impuestas en el estilo de desarrollo han ocasionado que el componente salarial, al perder su alcance y relevancia, ya no defina a la población objetivo de la nueva política social. Esta ya no busca operar mediante mecanismos universalistas aplicados a una enorme población laboral, sino a pequeños conglomerados que la mayoría de las veces no gozan siquiera de un ingreso salarial. Mucho menos podría

¹⁰⁹ Reforma. México, 27 de noviembre de 1996: 5-A.

¹¹⁰ La Jornada. México, 14 de marzo de 1997: 10.

¹¹¹ La Jornada. México, 11 de diciembre de 1996: 10.

¹¹² Proceso. México, 10 de noviembre de 1996: 24.

decirse que responde a un derecho concreto indiscutible de la población, sino que acentúa aún más la determinación política y discrecional de los recursos por parte del tomador de decisiones.

Tampoco puede afirmarse que el nuevo esquema de atención social, focalizada es reflejo exacto de las políticas de desarrollo neoliberal, pues éstas tienden hacia la privatización de toda la atención social; aunque quizás sí forman parte de dicho proceso. Pero otra explicación de por qué la atención social se ha dado en esta forma y no por vía de la llana privatización, se encuentra en el papel de la participación y presión ejercidas por diversos sectores sociales para el logro de beneficios concretos e inmediatos en materia de servicios públicos, en espacios claramente localizados. Es por ello que los nuevos programas de atención social se han centrado en los principios de la focalización, la descentralización y la participación comunitaria.

En este sentido, Emilio Duhau habla de la existencia de tres enfoques recientes en las políticas públicas orientadas a la atención de los pobres:

- la **liberal-individualista**, que percibe las actividades informales del sector popular como una potencial capacidad empresarial obstruida por el burocratismo, a lo que no habría que aplicar más que medidas desregulatorias que propicien la libre competencia;
- la **tecnocrático-progresista**, difundida por organismos internacionales como la CEPAL, el BID y el PNUD, y adoptada formalmente por diversos gobiernos, que recalca el impacto de la pobreza sobre los objetivos del desarrollo, así como la necesidad de redistribuir el ingreso y dar satisfacción a las necesidades básicas de la población; y
- la **democrático-autonomista**, que se centra en los derechos ciudadanos y la participación popular como recursos para la redistribución del ingreso y el logro del bienestar social, por lo que es sustentada principalmente por las Organizaciones No Gubernamentales.

Esta última perspectiva es la única que cuestiona el uso discrecional de los recursos gubernamentales y su manejo político-electoral. Pero en México, me parece que no queda clara aún ni la voluntad autonomista y participativa de la ciudadanía, ni la capacidad organizativa de los pobres.

Por último, debe señalarse que es válido que la política social enfrente sólo lo incompleto y lo insuficiente y anticipe los nuevos efectos del desarrollo, cuando la política económica no opera en sentido contrario al bienestar de las mayorías. Pero esto no sucede en México, por lo que las medidas a tomar más adecuadas serían movilizar los "pocos" recursos existentes en beneficio de quienes menos tienen, corregir la distribución del ingreso, promover la creación de empleos, vigilar los sistemas de precios y abatir los costos de los bienes básicos, mejorando las técnicas y procedimientos de distribución y reduciendo los

intermediarismos. Pero esto tampoco es factible que suceda, pues implica una voluntad política que busque organizar la economía en torno a la justicia social, y en México no la hay.

PROPUESTA

**CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL
COMO ESTRATEGIAS PARA
LA ERRADICACION DE LA POBREZA**

PROPUESTA

CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL COMO ESTRATEGIAS PARA LA ERRADICACION DE LA POBREZA

"No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para obtener los resultados esperados."²⁴²

A lo largo de esta tesis, se ha intentado precisar las causas genéricas y la evolución de la pobreza dentro de un tipo de sociedad determinada, que es la capitalista, en una nación específica, que es México, y en un momento histórico concreto, que son las tres últimas décadas de este milenio.

Ahora, se pretende exponer una forma de abordar el problema y delinear acciones que contribuyan a resolver la pobreza en México, partiendo de la acotación de que ésta no puede ser una propuesta revolucionaria, puesto que hoy en México la *revolución* no es factible, por lo que queda descartada como una vía de cambio social.

Para Keith Griffin, existen dos procesos importantes en la disminución de la pobreza: uno es la participación activa de la población en la formulación y ejecución de la política social, y otro es la posesión de los activos productivos, particularmente de la tierra, ya que ello determina la distribución del ingreso y de la riqueza.

La perspectiva de este trabajo se apoya en ambos procesos porque, si se toma como criterio único y determinante la posesión o carencia de los medios de producción en la explicación y modificación de las condiciones de vida de una población y en el combate a la pobreza, se puede llegar a la conclusión fatal de que el problema es insoluble sin una *revolución*. Por no asumir una postura tachada de *gradualista*, *incrementalista*, *reformista* o *pequeñoburguesa*, se puede adoptar entonces una actitud paralizante e inmovilista.

Pero, por otra parte, resulta ingenuo pensar que la pobreza puede ser atacada *de raíz* sin corregir las condiciones estructurales que la reproducen casi en forma infinita. El problema de la concentración del ingreso, que es un determinante elemental de la pobreza, conduce directamente a la reapropiación de

²⁴²

Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina" en Comercio Exterior... Op. Cit.: 430-431.

activos y a la estructura de clases. Si se pretende mantener intacta esta última, es mucho menor el rango de acción para modificar las fuentes de ingreso. No obstante, existen otras vías redistributivas cuya adopción evita llegar a situaciones sociales de cambio extremo y que contribuyen a desactivar los fenómenos que intervienen en la reproducción de la pobreza. Los cambios macroestructurales **no violentos** dependen, antes que nada, de una sólida voluntad política social y gubernamental. Como hemos insistido, en México no la hay. Por ello, diversos analistas proponen impulsar una micro acción social que incida sobre los procesos intermedios que reproducen la pobreza: el autoritarismo, el caciquismo, el corporativismo, la ignorancia, la corrupción, la desinformación, la exclusión social, la demagogia, etc., dejando muy en claro que, al menos de momento, no se va a cambiar el funcionamiento básico de la sociedad.

A partir de esta idea, en esta propuesta se busca plantear una perspectiva ubicada entre la tecnocrático-progresista y la democrático-autonomista,²⁴³ dado que tomo por cierta la parte progresista de algunos enfoques tecnocráticos, en el sentido de que la redistribución del ingreso es una necesidad impostergradable debido a que la pobreza obstruye el desarrollo; pero, por otro lado, no soy optimista respecto a la vocación autonomista de los pobres. Me parece que ellos aspiran a dejar de serlo y, tal vez, a ser democráticos, pero no defienden necesariamente una completa autonomía. Considero que esta ambigüedad se acerca más a las manifestaciones político-sociales de la población pobre en México, pero no por ello se puede pasar por alto que la democracia es un componente necesario de la lucha contra la pobreza. Tampoco debe considerarse que la democracia es una panacea, pues existen necesidades políticas y técnicas que implican también la participación gubernamental.

Como se ha señalado, la pobreza obedece a varias causas, pero sus raíces más profundas son: la apropiación inequitativa del excedente social generado y el funcionamiento excluyente del mercado de satisfactores básicos. Por definición, la creación de riqueza y su distribución en las sociedades capitalistas es deficiente e inequitativa, y siempre subsiste una situación relativa de escasez que exige mayores niveles de eficiencia en la política social.

Sin embargo, determinar que la pobreza es un problema de origen estructural no significa condenarse a esperar que ocurra un cambio macro para corregirla. Desde luego, ello resolvería más rápido el problema, pero implicaría conjuntar una serie de factores, circunstancias y elementos que no son viables de momento, además de sacrificar o ignorar fríamente a las personas que en la actualidad la están padeciendo.

²⁴³ Recuérdese la clasificación propuesta por Emilio Duhau sobre la atención a los pobres: liberal-individualista, tecnocrático-progresista y democrático-autonomista. Véase Duhau, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica* Año 10, No. 29... Op. Cit.: 81.

Desde un enfoque que tiene en cuenta estas limitantes y estas exigencias, surge un concepto de desarrollo sustentado en la búsqueda simultánea del **crecimiento económico** y de la **equidad social**, por lo que este tipo de desarrollo no puede ser visto como meta exclusiva de la política social. Ni recuperar el crecimiento económico, ni rediseñar la política social bastan por sí solos para abatir la pobreza. En este sentido, la política económica y la política social se encuentran vinculadas orgánicamente y tendrían que ser planeadas sobre esa prioridad. En México, esto ha operado en el sentido contrario.

Una política de combate a la pobreza tendría que centrarse por principio en sus bases materiales, ya que lo que se requiere es un crecimiento en el cual el ingreso de los pobres aumente más rápido que el promedio. Sin crecimiento, sin un aumento en la producción de riqueza nacional, la marginalidad sigue siendo una carga que sobrellevar,²⁴⁴ pero el crecimiento económico *per se* tampoco es suficiente para abatir la pobreza, no garantiza la disminución de la desigualdad social ni el desarrollo,²⁴⁵ el que ambos emerjan de forma paralela depende básicamente de la existencia de mecanismos efectivos para la redistribución del ingreso nacional.

Según el Prof. Richard Estes, Japón ocupa el lugar número 14 a nivel mundial en cuanto a desarrollo humano, esto es, a la calidad de las condiciones de vida que goza su población; el primer lugar es ocupado por Dinamarca, que no es uno de los países más ricos del mundo.²⁴⁶ El desarrollo implica la satisfacción de necesidades como salud, educación, esparcimiento y participación social, independientemente del nivel de riqueza del país. Pero lo que se ha observado recientemente en países de bajo ingreso no es la distribución de la riqueza, sino de la miseria, y la distribución de la riqueza, sea poca o mucha, obedece a una determinación sociopolítica, más que técnica.

En el orden globalizado, crecimiento "significa producir, vender y consumir en condiciones que las inversiones para realizar el ciclo económico sean rentables para los poseedores del capital; es decir, crecer se traduce en convertir el país en un espacio económico propicio para que las inversiones generen ganancias superiores a las ofrecidas por otros países."²⁴⁷ Sin embargo, en ningún lugar puede existir un crecimiento económico autosostenible (ya no justo, sino duradero) ajeno a las personas de *carne y hueso*

²⁴⁴ PNUD. "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina" en Comercio Exterior... Op. Cit.: 454-456.

²⁴⁵ Abatir la pobreza manteniendo las concentraciones del ingreso y con base sólo en el crecimiento del producto requeriría tasas muy altas y sostenidas por varios lustros. González Tiburcio, Enrique. Op. Cit.: 100.

²⁴⁶ Citado en Kliksberg, Bernardo (Comp.). Pobreza. Un tema impostergable. CLAD-FCE-PNUD, Venezuela, 1993: 11. Debe señalarse que esta medición difiere a la presentada por el PNUD en el informe sobre Desarrollo Humano 1993: 16. Sin embargo, en la misma línea se encuentran países como Finlandia, Alemania y Suiza, quienes tienen una clasificación mayor en PNB per cápita, que en IDH (Índice de Desarrollo Humano). Otro ejemplo, americano, es que los niños menores de cinco años mueren cinco veces más en México que en Cuba, Estados Unidos y Canadá.

²⁴⁷ Favela, Alejandro. Op. Cit.: 57.

que lo habitan, quienes tienen sus propias necesidades, demandas y expectativas. Y sólo en este sentido puede hablarse de crecimiento con equidad.

En un marco de convivencia social pacífica, una nación no puede tener como objetivo prioritario el crecimiento económico pasando sobre el desarrollo humano, entendido éste como el "proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde la conservación del medio ambiente hasta libertades económicas y políticas."²⁴⁸

Sólo en las naciones cuyos gobiernos persiguen esta convivencia pacífica y, por lo tanto, democrática, las exigencias de crecimiento se convierten entonces en exigencias de desarrollo: primero, porque es inconsistente crecer dejando a grandes sectores de la población fuera de los procesos productivos; segundo, porque los habitantes del país son los directamente afectados por las estrategias de modernización; y tercero, porque ello los conduce a expresar políticamente, sino su propio proyecto de nación, sí sus propias expectativas.

Keith Griffin plantea que la estrategia de *crecer ahora, redistribuir más tarde* no es viable para muchos países, porque se experimenta en ellos un aumento del ingreso nacional *per cápita*, pero sin cambiar el patrón de distribución, por lo que la estrategia adecuada es la que busca *corregir la estructura*.

Si se desea prevenir fuertes amenazas de inestabilidad social, el crecimiento de la economía implica que la población cuente con un piso básico de salud y educación que permita a los pobres abandonar la pobreza extrema, aun dentro del esquema neoliberal. Además, sin los consumidores y la fuerza de trabajo colocada en las condiciones y lugar precisos para ser adquirida por el capital, simplemente no habría economía capitalista, con todo y automatización, pues ésta ha cambiado el perfil de los recursos humanos *empleables*, pero no ha eliminado su utilización, por muy instrumental que pretenda ser.

Los requerimientos de eficiencia y calidad en el trabajo son incompatibles con el subdesarrollo de la población, a menos que se pretenda acabar con ésta y ello -por fortuna- aún es políticamente inviable. El aumento generalizado del ingreso eleva en el corto y largo plazos la productividad del trabajo, mientras que la pobreza limita la posesión del conocimiento, factor clave en la actualidad. Por ello, se necesita crear al mismo tiempo las capacidades que permitan a los pobres, después de cierto mínimo en materia de alimentación, salud y educación, salir por sí mismos de tal condición y formar parte del crecimiento económico general.

En términos técnicos, la pobreza constituye un obstáculo al crecimiento porque reduce la capacidad de ahorro y de consumo, mientras que la redistribución inicial de la riqueza no sólo eleva la calidad de vida de la población más necesitada, sino que dinamiza la demanda efectiva y el mercado interno. El crecimiento económico resulta más factible si es entendido como un proceso de integración productiva que dirige la atracción de inversiones no sólo al aumento de la renta empresarial, sino a la incorporación de la población a este proceso. De otra forma, los rezagos sociales se incrementan y no se puede coexistir con ellos debido a la imposibilidad de solventarlos indefinidamente.

De esta forma, en términos de comercio internacional idóneos -pleno empleo, sana competencia, movilidad de recursos, etc.-, podría generarse un incremento de ingreso y bienestar que constituiría una relación virtuosa porque, "el mayor nivel del ingreso puede asociarse a una mayor tasa de ahorro e inversión y, por ende, a una mayor tasa de crecimiento... Desafortunadamente, los recursos son relativamente inmóviles en muchos países subdesarrollados."²⁴⁹

En este sentido, la demanda de redistribución del ingreso entre naciones y al interior de éstas es, necesariamente, una demanda de redistribución de poder político. Y aún así, la redistribución de riqueza entre naciones no implica necesariamente que ésta llegue a los sectores de la población más necesitados. Sin corregir el funcionamiento interno de una sociedad, es muy probable que los recursos provenientes del exterior sigan siendo apropiados por quienes detentan el **poder de concentrar la riqueza**.

El nivel de consumo de la gente depende básicamente de la posesión de un empleo seguro y la obtención de un salario remunerador, el ingreso así obtenido es el factor que permite acceder a un mejor nivel de vida **sin alterar los límites estructurales de la organización social**. Por lo tanto, el primer requisito del desarrollo es la creación general de empleos de permanencia y calidad. La elevación autosostenida de la calidad de vida sólo es factible a través de las políticas de generación de empleo e ingreso, no mediante beneficios complementarios o marginales.

Por lo anterior, es importante elevar la calidad de los servicios públicos existentes y destinar el gasto social a la inversión en infraestructura, más que a subsidios directos. Desde luego, los programas específicos de política social son necesarios para atender a una población que requiere ayuda inmediata y ha quedado al margen de los beneficios procurados a través de estrategias macroeconómicas e instituciones sociales masivas, pero no funcionan como detonadores del crecimiento.

²⁴⁹ Griffin, Keith. Op. Cit.: 37.

Sin embargo, el empleo protegido, propio de las etapas de estabilidad con crecimiento, en México se ha convertido en un bien escaso, y la creación de fuentes de trabajo no se da en los términos esperados. Se estima que la PEA crecerá al año 2000 a 79.2 millones de mexicanos y aumentará anualmente en 1.4 millones de personas,²⁵⁰ y dadas las crecientes perspectivas de automatización, los bajos ingresos ofrecidos por los empleos estables y la proliferación de oficios ajenos a la organización formal de la economía, es de esperarse que aumente el déficit de empleo. Así, la distribución de riqueza no puede sustentarse únicamente en el binomio salario-capital.

La desigualdad social vivida en México exige implementar medidas expresamente distributivas en cuanto a empleos, ingresos, impuestos y gasto público. Este camino de ataque a la pobreza da mayor peso al gasto social en los presupuestos federal y estatales, destina los subsidios en forma selectiva a las actividades productivas, no especulativas, así como a los grupos de población en riesgo y, en general, considera la promoción del bienestar social un insumo estratégico del desarrollo nacional, ahí donde no son factibles las determinaciones de tipo ético.

En cambio, la vía de modernización productiva instrumentada en México se ha enfrentado con la modernización social: con las últimas políticas económicas el rezago no ha disminuido, sino aumentado. Por lo tanto, un efectivo combate a la pobreza no puede constituir un problema de política social escindido de la política económica.

Para la teoría *globalizadora* del Estado, éste ya no es *el* responsable del desarrollo, sino un sujeto más del entramado social, encargado de promover y coordinar las iniciativas públicas. El papel del Estado consiste entonces en estimular la participación social y privada, y generar un acuerdo común en el que cada actor intervenga desde su particular posición y con sus propios medios.²⁵¹

Es así como hasta ahora, la movilización de la población ha operado como un autosubsidio. Al interior de los sectores sociales más desprotegidos se ha construido una solidaridad intraclase, pero se ha llegado a un punto en el que ya no se les puede pedir más y se advierte la necesidad de construir una solidaridad interclase. Dicha transferencia de recursos a la población más necesitada significa cancelar privilegios de los grupos más favorecidos; incrementar los activos "no enajenables" de los recursos humanos (salud y conocimiento), el ingreso corriente para aumentar las oportunidades de empleo y los activos de consumo básico (alimentación, vestido, vivienda); invertir en obras que favorezcan la productividad de las

²⁵⁰ González Tiburcio, Enrique. Op. Cit.: 63, 64, 76 y 96. Considérese que solamente entre el 20 y 25% de la PEA se encuentra sindicalizada.

²⁵¹ Aunque no coincido con las argumentaciones que deslindan al Estado de prácticamente toda responsabilidad social por llamarla *pública*, hay algo de cierto en esta teorización de *lo público* y en las críticas al populismo y al paternalismo estatal.

localidades (caminos, electrificación, irrigación); dar continuidad y ampliación a los sistemas de seguridad y prevención social; y elevar la eficiencia de las acciones públicas, así como la equidad en la utilización de los recursos.

Las principales formas de intervención del Estado para crear condiciones de mercado estables son:

- fomentar medidas que a largo plazo revaloricen la fuerza de trabajo (educación, salud, etc.);
- propiciar la integración de capitales y mercados productores, no especulativos, a fin de potenciar la venta de capitales y mercancías;
- permitir que la competencia espontánea entre capitales y empresas elimine en forma natural a los participantes incapaces de sobrevivir;
- crear regulaciones que eviten la competencia desleal;
- facilitar el intercambio entre particulares a través de la inversión pública en infraestructura de desarrollo; y
- promover acuerdos mutuos y pactos para definir condiciones del mercado, pero fuera de éste (neocorporativismo).

Sin embargo, las funciones centrales del Estado en relación al proceso de redistribución son: garantizar que ningún habitante se encuentre debajo de un nivel de satisfacción de las necesidades humanas definidas como básicas; y no permanecer neutral ante las desigualdades sociales, esto es, intervenir para reducirlas conciliando los principios de eficiencia y equidad.²⁵² Y puesto que las necesidades sociales siempre rebasan los recursos disponibles para satisfacerlas, es función del Estado reasignar los flujos de ahorro en la economía, eficientar el gasto público e incrementar los niveles de productividad de las instituciones encargadas de resolverlas.

Para abatir la pobreza y la monopolización del ingreso nacional, el Estado puede intervenir:

- incrementando la participación de los salarios en el ingreso nacional;
- como proveedor directo de bienes y servicios de adecuada calidad que incrementen el ingreso personal, dado que "existe un conjunto de bienes y servicios que de no producirse o inducir su producción por medio del Estado, sencillamente no podrían ser consumidos por los grupos mayoritarios del país";²⁵³
- como coordinador de actores, demandas, recursos, decisiones, propuestas y resoluciones, pero en forma diferencial, otorgando más a los que más requieren -mediante la asignación del gasto- y

²⁵² Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto. Op. Cit.: 431.

²⁵³ González Tiburcio, E. Op. Cit.: 73.

solicitando más a los que menos necesitan -vía impositiva-,²⁵⁴ a fin de lograr una transferencia de riqueza que posibilite satisfacer los requerimientos básicos de la población.

En México, estas opciones se han visto disminuidas en los últimos años, por lo que es menester redefinir en lo inmediato los objetivos y estrategias de las políticas social y económica.

La política social es sólo un instrumento de una estrategia global de desarrollo que, **en tiempos de crisis**, debe adquirir dos compromisos básicos: actuar como un paliativo que compense los efectos de la crisis en la población, bajo la consideración de que esta función es una **anomalía** de carácter **transitorio**; y transformar a mediano plazo la estructura que da satisfacción a las necesidades básicas de la población, orientando el acceso de los servicios sociales al desarrollo productivo de las personas, capacitándolas para insertarse en el sistema económico. La política social debe desarrollar instrumentos permanentes de apoyo a la economía familiar y coadyuvar a que la población adquiera conocimientos socialmente redituables, que le permitan articularse en forma dinámica al mercado laboral. No es lo mismo una política compensatoria del bienestar social, que una política de desarrollo social. La primera opera sola y únicamente pretende subsanar los daños sociales de la economía, mientras que la segunda promueve una forma de crecimiento económico centrada en el desarrollo social, que sólo recurre a los programas especiales de alivio social en los casos de pobreza extrema.

Los esquemas de racionalización de la política social son cuatro: los programas de prevención, los programas finales (más allá de la aprobación de leyes y medidas, la instrumentación de ambos depende de la capacidad de **presión** de sus destinatarios), la asistencia institucionalizada (que abre un poder potencial de negociación al convertir a individuos en miembros de una **colectividad** de beneficiarios enganchados en ese momento con el sistema político-administrativo) y la privatización.

Desde cualquier esquema de racionalización que se quiera ver, la política social en México no ha arrojado un diagnóstico favorable a lo largo de las últimas décadas. A través de los organismos que la ejecutan, ha mostrado un elevado burocratismo y centralismo, que implica:

- insuficiente información para evaluar los programas sociales y tomar decisiones correctas;
- fragmentación, rivalidad, falta de coordinación entre las diversas instancias públicas y duplicación de funciones;
- dispendio de recursos públicos y desperdicio de esfuerzos privados y sociales;
- procedimientos complicados e ineficientes y altos costos de operación;

²⁵⁴ La recaudación de impuestos con un criterio equitativo implica la existencia de un sistema tributario eficiente, que obtenga mayores recursos de los grupos de altos ingresos, pero sin afectar la acumulación productiva de capital.

- baja calificación del personal público y
- desconocimiento del efecto neto del gasto social.

A lo anterior habría que contraponer una adecuada estructuración de diagnósticos, prioridades, actividades, responsables y métodos, pero sin olvidar que el problema de eficientización del aparato público no es meramente de carácter técnico y procedimental, sino político y social. La visión conjunta de la acción pública tiene particular relevancia en el combate a la pobreza, ya que éste resulta imposible si sus manifestaciones se atienden independientemente del conjunto. Se requiere que la satisfacción de las necesidades humanas básicas se dé en forma simultánea, dado que se afectan entre sí. Por ello, la integración coordinada de las acciones en materia de bienestar permite maximizar los esfuerzos singulares e incrementar los resultados.

La desigualdad vinculada a la pobreza existe, incluso, en el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales destinadas a combatirla. El gasto social no suele concentrarse en la población más necesitada, sino que suele haber desvíos y dispersión hacia otros sectores sociales con mayores ingresos. La equidad social parte de la distinción de necesidades: *qué individuos tienen qué necesidades y cuáles son los recursos adecuados para satisfacerlas*. En términos distributivos y sólo en este sentido, la política social sí compensa las desventajas de las personas, provee a quien no tiene y, por omisión, hace pagar más a quien sí tiene. La igualdad de oportunidades sólo se alcanza mediante el "trato desigual a desiguales".²⁵⁵

Aunque la pobreza es visible a lo largo de todo el territorio mexicano, existen zonas claramente identificadas en función del grado de urgencia de sus necesidades. En consecuencia, es necesario invertir el orden de prioridades de la política social mediante políticas diferenciales, selectivas y regionales, precisando los puntos donde deben concentrarse los esfuerzos, los grupos poblacionales a atender, las acciones específicas a llevar a cabo, los plazos de su ejecución y la manera de vigilar su aplicación. Pero, al mismo tiempo que se requiere dar prioridad a las zonas de pobreza extrema, se debe asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en alimentación, salud, educación y vivienda, que los capacite para la realización de actividades productivas.

En los programas sociales, el logro de los resultados esperados no depende tan sólo de cuantiosas inversiones, sino de una serie de mediaciones, como es la selección de los beneficiarios, la posibilidad económica y cultural de que accedan al programa, la clara difusión de éste, los estudios de prefactibilidad, la cantidad y calidad de los productos ofertados, etc.

²⁵⁵ PNUD. Op. Cit.: 461.

La ejecución de los programas sociales puede verse interrumpida también por no tenerse cubierto del todo su financiamiento, esperando apoyarse en la población involucrada. Debe aceptarse que mientras más pobre es la población, menos puede contribuir a los gastos, por leves que éstos sean. Al solicitar la participación de los pobres en los programas de autoayuda muchas veces no se tiene éxito porque los pobres, por lo general, tienen largas jornadas de trabajo y su productividad es baja por sus deficiencias de salud.

Por otra parte, combatir la pobreza extrema requiere un financiamiento que sólo es posible encontrar si se redistribuye la riqueza nacional. Sin embargo, resulta ingenuo e injusto esperar que el financiamiento provenga de quienes ni siquiera satisfacen sus necesidades humanas elementales, cuando existen grupos y personas que han aumentado su capacidad de ahorro y de consumo, aun en tiempos de crisis.

Moisés Orozco enfatiza la inconveniencia de condicionar la ayuda básica a los pobres a otras actividades que les exijan mayor trabajo, debido a su comportamiento económico. Igualmente, señala la posibilidad de aprovechar la amplia infraestructura creada por diversas instituciones dedicadas a combatir la pobreza, pero con distintos métodos, lo cual ha creado dispersión y desperdicio de recursos, por lo que habría que considerar una verdadera coordinación y uniformidad de criterios que permitieran avanzar de manera conjunta en la solución del problema.

La agudización de la pobreza y la ineficacia institucional han conducido a la instrumentación de **fondos sociales o programas paralelos**,²⁵⁶ con autonomía política y financiera de los sistemas públicos de atención social. Estos fondos han operado como mecanismos compensatorios que dan respuestas inmediatas a los grupos sociales más desprotegidos y con demandas urgentes. Dado que su organización es bastante flexible, se ha pensado también en aprovecharlos como instancias coordinadoras con la sociedad, que estimulen su participación y capacidad de actuación. A través de ellos se ha pretendido corregir también el efecto neto de los recursos públicos en materia social (pues éstos llegan en muy baja proporción a sus destinatarios), reducir el dispendio operativo y orientar el gasto a núcleos específicos de beneficiarios. Los programas paralelos de bienestar requieren mantener el propósito de atender a grupos en **graves situaciones de vida**, pero debe quedar claro que éstos **no son sustitutos** de una estrategia congruente de desarrollo.

No obstante, los programas especiales de lucha contra la pobreza, como es el PRONASOL, no se han librado de un manejo discrecional, ineficiente, demagógico y electoral. En la medida en que los programas

²⁵⁶ Bustelo e Isuani. Op. Cit.: 428-432. Llamados también programas especiales, de emergencia, de inversión o de desarrollo social.

sociales tienen una amplia respuesta por parte de diversos estratos sociales, sus objetivos originarios suelen ser desvirtuados.²⁵⁷ En algunos de estos programas se ha comprobado que no hay una delimitación estricta de sus beneficiarios y sus efectos son tan reducidos, que se ha llegado a estimar que de desaparecer todos los programas sociales llevados a cabo en la actualidad en América Latina, no se ocasionaría cambio alguno en las condiciones de vida del 50% de la población más pobre de la región: "Se ha calculado que en algunos programas la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total, y que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos."²⁵⁸ Por lo tanto, es de particular importancia vigilar el origen y destino del gasto social porque puede no llegar a sus destinatarios y a las metas propuestas, además de lesionarse la capacidad de ahorro de algunos sectores de la población.

A pesar de que el impacto de los programas sociales no es proporcional a su oferta, por el momento no se puede pensar en desaparecerlos, dada la carencia de otras alternativas y las experiencias positivas que se tienen, aunque sean pocas. A fin de incrementar su efectividad, es necesario realizar una evaluación objetiva de su diseño y ejecución, determinar si son o no autosustentables y, sobre todo, conocer el control y participación de la población en ellos, puesto que ésta ayuda a lograr mayor honestidad en el manejo de los fondos y alcanzar la concreción de las metas. Un control de este tipo precisa que la información esté al alcance de los interesados, lo que significa sustituir los modelos gubernamentales rígidos y jerarquizados por otros más flexibles y orientados al logro de resultados.

La participación comunitaria en la gestión de sus problemas es valiosa porque la gente sabe con mayor precisión qué es lo que necesita, e incrementa la autosustentabilidad de las obras realizadas, ya que al sentir que son suyas e identificarse con los objetivos de los programas, la gente suele hacer uso de ellas con mayor cuidado. No obstante, el hecho de que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución, fiscalización y financiamiento de los programas sociales, más que una utilidad instrumental, tiene un sentido democrático. La autonomía social depende en gran parte de que el Estado esté sujeto políticamente al control democrático, puesto que "la exclusión respecto al proceso político consolida y legitima otras formas de exclusión."²⁵⁹

Sin embargo, en cada una de las diferentes etapas por las que atraviesa un programa social surgen micropoderes que conforman una lucha velada y fragmentada en torno a la toma de decisiones, la

²⁵⁷ Una estrategia de *autoselección* en los programas de alivio a la pobreza es diseñarlos de forma tal que la gente que no es pobre no quiera participar en ellos (ya sea por no levantarse a las 5 de la mañana para recoger la leche, por no desear dar una colaboración a cambio de determinado producto, etc.).

²⁵⁸ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad" en *Revista de la CEPAL* Núm. 47. Naciones Unidas. Santiago de Chile, agosto de 1992: 177.

²⁵⁹ González Tiburcio, E. Op. Cit.: 118.

asignación de recursos y la ejecución de las acciones. Así, existen obras y gastos sociales que no repercuten positivamente en los índices de crecimiento o bienestar, pero que sí reditúan en términos políticos. Regularmente, los grupos sociales más organizados logran apropiarse de los recursos disponibles y, al ostentar alguna filiación política específica, propician poca imparcialidad en su asignación.

No obstante, la crisis ha representado no sólo el agotamiento de un patrón de crecimiento económico y de una forma social de desarrollo, sino también de un particular tipo de relación entre el Estado y la sociedad: el entrelazamiento corporativo. La falta de acertadas y oportunas respuestas administrativas para la resolución de diversos problemas y la escasez de recursos estatales destinados a prebendas y concesiones han promovido la sustitución gradual de los viejos actores sociales -las corporaciones- por nuevos interlocutores del Estado y clientes de la administración pública -los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales-.

Ciertamente, han empezado a surgir redes de comunicación y coordinación sobre un campo de negociaciones relativamente abierto entre gobierno, ONG's, empresarios y sectores sociales, debido básicamente a la articulación de las acciones microsociales. Frente a la movilización de individuos y ciudadanos que reclaman nuevas formas de gestión, el viejo esquema de intercambios Estado-sociedad resulta muchas veces obsoleto.

Pero el ciudadano, si bien puede manifestar una posición política definida, tiene otro lado cuyas prioridades parten de sus necesidades inmediatas y cotidianas, como es el acceso a los satisfactores básicos y a los servicios públicos que los suministran, de ahí que muchas veces siga poniendo en la balanza prebendas versus democracia.

En las últimas dos décadas, la presencia de la sociedad y su capacidad organizativa se han constituido en el motor de las transformaciones políticas. Esto se refleja, por una parte, en la sustitución de actitudes paternalistas y por otra, en la promoción de una participación más activa y responsable de la ciudadanía en las cuestiones públicas.

Las organizaciones públicas tienen menos posibilidades de éxito cuando actúan en forma aislada. En cambio, la gerencia sustentada en adecuadas relaciones intergubernamentales, en amplias redes de contactos y en la participación del personal público y de la sociedad permite obtener el apoyo de otras instancias que trabajan hacia objetivos similares, con lo que se evita la duplicidad de acciones o la falta de cobertura. Además, a través de sistemas de organización interdependientes, es posible acceder a información estratégica y efectuar concertaciones colectivas para la definición de prioridades, fuentes

comunes de financiamiento, preparación de recursos humanos y evaluación de programas ejecutados o ejecutables. Es en este sentido como el Estado podría aprovechar el potencial ciudadano.

El rezago social generó nuevos actores y formas de participación y expresión, tanto en el plano civil como en el político, que implicaron para el Estado la necesidad de adecuar sus instrumentos de gestión con un doble objetivo: buscar una asignación eficiente de los recursos públicos y maximizar las energías de la sociedad civil. La despolitización del espacio público se ha dado debido a que el Estado requiere conservar la base de producción del sistema económico y, al mismo tiempo, obtener la aprobación de las masas de la población en un contexto de democracia formal. La recomposición del aparato de Estado y el diseño de nuevas formas de representación política responden a la necesidad de enfrentar las demandas y aspiraciones sociales, de modo que garanticen la gobernabilidad.

Lo anterior forma parte de una reciente redefinición del espacio público, que abre un diálogo entre el Estado y diversas agrupaciones civiles, tiende a dejar en segundo término el factor partidista y combina lo tradicional con lo novedoso, lo ciudadano con lo gubernamental y lo individual con lo colectivo, pero ello no significa la neutralización de la lucha política democrática.

El establecimiento de esta nueva relación y el reacondo de las fuerzas políticas no se debe únicamente a la modificación de las funciones estatales. El cambio se debe a que la sociedad ha adquirido mayor autonomía, mayor capacidad de expresión y responsabilidad en los asuntos públicos, a través de nuevos grupos capaces de autorganizarse independientemente de políticas partidistas y cuyas demandas radican en la solución de problemas locales.

Efectivamente, una mayor injerencia de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos obliga al Estado a adoptar una actitud pública, la cual radica en aceptar los casos en los que pueden ofrecer mejores resultados las alternativas no gubernamentales. Reconocer el carácter fantasioso de la supuesta omnipotencia estatal precisa que la sociedad se involucre en la definición y resolución de sus propios problemas, pero es inaceptable que el Estado renuncie por ello a sus responsabilidades sociales y constitucionales.

En este proceso, la estatización de la economía no es garantía, pero tampoco lo ha sido el redimensionamiento privatizador del sector público. Los retos y las tareas sociales requieren la intervención estatal porque mientras que "las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado *no* haga, la garantía social es un derecho a que el Estado *haga*."²⁶⁰

En términos éticos, todos los individuos tienen derecho a una vida digna, es decir, a no ser pobres. Por lo tanto, la política social satisface una obligación del Estado. Sin embargo, las relaciones paternalistas establecidas entre el Estado y la sociedad se han sustentado en la omisión de ese derecho humano. Por ello, el surgimiento de un nuevo trato entre ambas parte de reconocer la importancia y personalidad política de los diversos individuos y sectores sociales, así como de prestar un auténtico y eficaz servicio público.

En términos formales, el Estado mexicano se ha comprometido a proteger a la población de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria, por lo que tendría que dar este contenido programático a sus responsabilidades, partiendo de que la medida del desarrollo nacional será el grado de avance en el logro del bienestar mínimo en nutrición, salud, vestido, vivienda y acceso a la educación, la información, la justicia y la democracia.

La fragilidad del equilibrio entre legitimidad y eficiencia se agudiza constantemente con el vertiginoso incremento de la población en condiciones de pobreza. Más que aparentar perfeccionar los mecanismos electorales y solucionar los problemas meramente políticos, la estabilidad de los gobiernos se vincula estrechamente con "la eliminación de la pobreza y otras formas derivadas de exclusión, desigualdad y segmentación sociales; creación de mecanismos de participación de la gente en las decisiones que les afectan; y constitución de sociedades más cohesionadas."²⁶¹ Solamente al asumir las demandas de la comunidad y desarrollar nuevas formas de identidad colectiva, el proceso de democratización social podrá demostrar que representa la mejor opción frente a la amplia gama de formas no democráticas que aseguran a la sociedad un sentimiento de comunidad.

Indiscutiblemente, los espacios democráticos forman parte del nivel de vida que permite a la población satisfacer sus necesidades básicas. Las transferencias directas de recursos y otras medidas del Estado benefactor tampoco combaten las causas estructurales de la pobreza porque el poder de compra autosostenido de los pobres depende más del ejercicio parcial del poder que de los índices macroeconómicos. "La influencia económica y la política se entrelazan estrechamente: quienes poseen poder de compra también poseen poder político".²⁶²

La intervención estatal requiere concretarse, por una parte, en políticas distributivas **focalizadas**. Sin embargo, dada la política económica de contracción en uso, aunada a la grave caída de los índices de

²⁶¹ Garretón, Manuel Antonio. "Las transiciones en su contexto" en *Las transiciones a la democracia*. Miguel Angel Porrúa-Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1993: 196.

²⁶² Griffin, Keith. *Op. Cit.*: 165 Y 190.

alimentación y salud, existe la tendencia a efectuar únicamente prácticas asistencialistas que reafirman un enfoque paternalista. Si se responde a demandas puntuales sin pasar por un proceso de **redefinición política y económica del orden Estado-sociedad**, la política social se acercará más a un estilo de beneficencia, que a una política pública de bienestar. Más allá de los procedimientos técnicos, una transformación a fondo de la política social depende de una determinación política y distributiva.

La evolución reciente de la sociedad mexicana, originada por los procesos de industrialización y urbanización y el ascenso de nuevos grupos y actores sociales, ha mellado la estabilidad posrevolucionaria en las últimas tres décadas. Ante esta situación se han impulsado reformas y reestructuraciones tendientes a la apertura de espacios para una mayor participación democrática. Denise Dresser señala que los sistemas políticos abiertos y los nuevos contextos reformistas amplían las posibilidades de expresión de los pobres y favorecen la superación de la pobreza, a través de la coparticipación transparente de destinatarios y gobernantes. Tras el debilitamiento de las corporaciones y las tradicionales formas de dominación, se han abierto espacios y oportunidades para la consolidación de la democracia en México. Sin embargo, ésta se ha expresado más en la capacidad de organización de la sociedad civil debido a la rigidez de las estructuras de participación política, manifiestas en el sistema de partidos y en los procesos electorales.

El problema de la pobreza se agudiza porque sus sujetos, los primeros afectados e interesados en erradicarla, son quienes menos recursos tienen para actuar sobre el Estado. Por regla, los *desposeídos* carecen en términos efectivos de voto, de educación, de influencias, etc. De algún modo, los banqueros pueden interceder por sí mismos, igual les pasa a empresarios, intelectuales, militares, burócratas, profesionistas, comerciantes, hasta los vendedores ambulantes; los pobres no. Muy pocos grupos de la población pobre de México han podido interceder por sí mismos exitosamente. Ello explica por qué la recurrencia a las armas, aunque también este medio ya ha mostrado sus limitaciones en una sociedad como la mexicana.

Acorde a lo anterior, en el proceso de ajuste por el que atraviesa México se hace necesaria una nueva concepción de democracia en la que no sólo se vigilen los derechos del individuo, sino donde el Estado sea responsable de garantizar a toda la población condiciones mínimas de desarrollo físico, intelectual, capacidades para el trabajo y acceso a los ingresos monetarios y a los servicios públicos.

Aunque la nueva responsabilidad *light* del Estado implica ampliar los canales de comunicación y representación con la población; reformar a fondo las instituciones para captar y procesar eficazmente las demandas sociales; descentralizar decisiones y actividades en organizaciones no gubernamentales, organismos públicos locales y agrupaciones ciudadanas; y crear un tipo de gestión administrativa flexible y participativa, basada en mayores niveles de acción colectiva, nada de ello transcurre así en México. La

existencia de un sistema de partidos con un partido dominante, de una participación social a través de corporaciones, y de derechos y libertades de opinión restringidas, ha hecho difícil la transición a formas más democráticas.

El futuro para la democracia en México implica necesariamente el tránsito de las condiciones mínimas - elecciones libres, respeto a los derechos humanos y tolerancia- a la construcción de las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan una mayor capacidad de gobierno para las instituciones democráticas.

Sin embargo, en esta etapa histórica de transiciones, caracterizada por un alto grado de incertidumbre política expresada en contingencias imprevistas y resultados inesperados, la respuesta a las demandas sociales plantea una situación problemática a cualquier gobierno de la región latinoamericana que presuma de democrático: por una parte, la necesidad de insertarse en la economía mundial y retomar el camino del desarrollo impone la aplicación de políticas de ajuste, por otra, la naturaleza excluyente de éstas profundiza la desintegración social y debilita las bases de legitimidad de los gobiernos.

La democracia, entonces, no puede ser entendida meramente como una serie de procesos electorales transparentes (que de haberlos ya sería un gran avance). Si la democracia es la expresión de la voluntad ciudadana, ésta no puede obviar la defensa de sus derechos, intereses y expectativas. La democracia es producto de diversos y prolongados procesos de formación ciudadana a través de prácticas institucionales y políticas, como son: la división de poderes, el federalismo efectivo, la libertad de elegir, el debate libre y público, el acceso a la información, la competencia real, etc., pero es necesario ir más allá de aspectos meramente políticos.

Para echar raíces en el terreno social, los gobiernos democráticos están obligados a fortalecer las bases de convivencia, garantizar la igualdad y la participación, y respetar los derechos humanos fundamentales. En términos prácticos, deberán ser capaces, antes que todo, de cubrir sus necesidades básicas y resolver los problemas de la comunidad, así como fortalecer sus vínculos internos y reformular los proyectos de desarrollo nacional y la estrategia de reinserción mundial. Si este compromiso no se cumple, los pueblos seguramente continuarán buscando soluciones alternativas a sus necesidades.

La democracia latinoamericana de la década pasada y de la actual se acerca más al concepto de democracia política: elecciones libres, respeto a los derechos individuales y ciudadanos, etc. No obstante, la consolidación de la vida democrática requiere transitar al concepto de **democracia social**, esto es, a la construcción de las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan suponer una mejor calidad de vida de sus pueblos.

Así pues, el combate a la pobreza serio y efectivo implica una transformación profunda de la política económica, de la política social y de la política, pues se trata de conjuntar voluntad, recursos, eficacia y democracia.

CONCLUSIONES

Un Estado capitalista, como es el mexicano, tiene funciones y obligaciones sociales tendientes a asegurar las condiciones mínimas de su reproducción, mantener el tipo de funcionamiento social establecido e incrementar su nivel de estabilidad sistémica. En este sentido, la política social juega un papel fundamental porque es el instrumento del Estado que opera directa y deliberadamente sobre las condiciones de vida de la población que lo compone, no es el único, pero ha sido creado *ex profeso*.

Sin embargo, los Estados capitalistas **democráticos**, más allá de sus requerimientos económicos estructurales, tienen también obligaciones sociales de carácter ético-político que propician un grado de aprobación o reprobación por parte de la población respecto a sus acciones. Cuando un Estado concreto trabaja en forma subóptima y no cumple de facto con alguna de las responsabilidades y funciones que le dieron origen, requiere saldar el déficit que ello crea a través de otras tareas de legitimación. El sistema político, el gobierno y la administración pública obtienen a través de la política social un alto componente de la legitimidad que requieren para desarrollar en condiciones estables sus demás funciones, particularmente en los Estados no democráticos.

Al formar parte de un conjunto y un proyecto global, la política social interactúa con otros instrumentos del Estado y puede en términos formales orientarse en sentido opuesto a ellos. De ahí que, para la adecuada comprensión de toda política social, ésta requiere ser conceptualizada en relación al sistema y a las condiciones históricas específicas dentro de las que acciona.

En México, aunque las obligaciones sociales del Estado son atendidas a través de la política social, ésta se define también en los ámbitos económico y político, a tal grado que sus objetivos formales se ven cada vez más obstaculizados por la política económica.

La crisis económica mundial iniciada en los años setenta provocó un cambio en el patrón de acumulación y desarrollo del capitalismo mundial, el cual ha ido pasando de un modelo benefactor, expansionista, intervencionista y desarrollista conducido por el Estado, a un esquema basado en la contracción de éste, la reducción del gasto público y la promoción de la iniciativa privada. La caída de la plusvalía, al mismo tiempo, fungió como acicate del desarrollo tecnológico, financiero y comercial de los últimos 20 años, lo que ha redefinido los esquemas de crecimiento de prácticamente todos los países del mundo.

El modelo de crecimiento económico adoptado en México a partir de 1982, año que certifica la defunción del Estado de bienestar a la mexicana (caída del gasto social + caída salarial), ha incrementado los retos

de la política social, pues se ha desmantelado la planta industrial nacional, ocasionando un desbordante desempleo, un fuerte deterioro sobre el nivel de vida de la población mexicana, un elevado índice de pobreza -no sólo en número, sino en intensidad-, y una inequitativa distribución del ingreso y la riqueza nacionales.

Debido a la depresión económica y a las prioridades del gasto público (v.g. subsidio a los bancos y pago por el servicio de la deuda externa), la política social no sólo tiene más problemas que resolver, sino que cuenta con menos medios para hacerlo. La reducción del gasto social y la consecuente cifra de mexicanos pobres y extremadamente pobres han sido los principales indicadores de esta situación.

Aunque los grandes rezagos que ahora se observan en materia de salud, vivienda y educación presentan un carácter histórico y son producto de deficiencias del desarrollo crecientes desde hace varias décadas, hoy esos resultados se han convertido en causas de un nuevo y mayor tipo de carencias, identificadas en la pobreza extrema. De ser un efecto, la pobreza ha pasado a formar parte de las causas estructurales de su evolución, así como de otro tipo de situaciones que representan una amenaza a la estabilidad política nacional.

Estos acontecimientos tienen sus orígenes inmediatos en los años ochenta, cuando México comenzó a experimentar la manifestación de una crisis en el modelo de desarrollo nacional instrumentado desde la tercera década de este siglo hasta entonces. Se trata ésta, por una parte, de una crisis económica y, por otra, de una crisis política, que si bien hasta 1993 no había desembocado en graves situaciones de ingobernabilidad, ha sido constante en evidenciar a través de la última década el precario grado de legitimidad del sistema político mexicano. La supuesta recuperación económica y la incorporación al bloque comercial norteamericano se vieron opacados por el avance de la pobreza en varias regiones del país, el levantamiento armado en el estado de Chiapas el 1o. de enero de 1994, y el "error de diciembre".

La agudización de la crisis y el carácter excluyente de las políticas de ajuste para combatirla provocaron una creciente polarizando de la población, restringiendo los canales de ascenso y movilidad social. Mientras una proporción creciente de mexicanos fue excluida de los beneficios del crecimiento económico, se generaron élites y mercados herméticos en los que se concentró casi la totalidad del ingreso.

La pobreza ha adquirido una dimensión que rebasa los límites "naturales" del propio sistema capitalista, trayendo consigo consecuencias negativas no sólo para quienes la viven en carne propia, sino para el conjunto social, como son la inestabilidad política, la inseguridad pública, la ingobernabilidad y la desintegración social.

La política social instrumentada en México durante el periodo 1988-1994 pretendió dar respuesta a este problema de legitimidad endeble, más que al de la pobreza; por ello trasladó su principal eje de acción de un sistema corporativo institucional a un programa público de asistencia focalizada. El repliegue del Estado a partir de los setenta ha significado una menor repartición de los recursos públicos y mayor selectividad en su distribución. El neocorporativismo configura formas de participación social relativamente nuevas, a fin de amortiguar los cambios del Estado en la política social y promover la imagen de un Estado autónomo, mientras mantiene su papel como principal acumulador, productor y distribuidor.

Por otra parte, el gasto social es un instrumento que, manejado adecuadamente, compensa las fallas del crecimiento en la distribución de los recursos, pero no puede reducirse a esta función marginal, ni constituirse bajo ese criterio en la base de la política social.

La inercia burocrática tiende a colocar los recursos de inversión en regiones de fácil acceso, cuya población no es la más necesitada. Considerando la escasez de recursos, se debe determinar cuáles son los grupos específicos que demandan atención prioritaria y crear programas diferenciales para el ámbito rural, urbano y los grupos específicos: mujeres, menores de edad, indígenas, trabajadores migratorios y jornaleros del campo.

Como la radicalidad de la pobreza consiste en que no hay forma propia de salir de ella, los pobres necesitan la ayuda de agentes externos para superar esa condición, concretamente del Estado, pues existen gastos e inversiones que si no los realiza el gobierno no los asumirán ni el sector privado ni el sector social. Los pobres no pueden pagar caminos rurales, pozos, clínicas, drenajes, pero sin ellos -aún teniendo qué comer- no mejorarán sus niveles de vida.

El impulso definitivo a mejores condiciones de vida requiere la participación de los directamente involucrados, a fin de generar a través de su propio trabajo una dinámica autosostenida que les permita superar su pobreza. No obstante, si bien las comunidades saben qué es lo que necesitan, no siempre aciertan en los aspectos técnicos o de cálculo económico, por ello es importante combinar el conocimiento social con el administrativo. Por otro lado, las instituciones responsables deben sufrir modificaciones en su estructura y operación, sin crear vacíos de atención ni duplicación de funciones.

Desde una perspectiva macroeconómica, la reducción de la pobreza moderada implica crecimiento económico, mejoramiento de las condiciones laborales, desarrollo de infraestructura, control de precios y salarios, y reestructuración de las condiciones de crédito. En los últimos 15 años, la economía mexicana ha sido incapaz de crear el número de empleos suficientes para atender a la Población Económicamente

Activa que cada año busca incorporarse al mercado laboral, esto es, conservadoramente, un millón de mexicanos.

No obstante, son las políticas de austeridad y reducción del gasto las que predominan entre los tomadores de decisiones desde dos sexenios atrás. Enfrentar las causas básicas de la pobreza no es sólo un problema ético de justicia social y desarrollo humano, sino un problema de política económica y estabilidad política. Si el combate a la pobreza es supeditado al éxito de determinado proyecto económico, pasando por alto los sacrificios humanos que ello implica, la reacción política de la población afectada puede ser incontrolable. Tomar como prioridad el impulso de los sectores productivos de nada sirve si no se entiende como parte de ellos a la propia población. Los costos económicos de la pobreza no son los más elevados, lo son las pérdidas humanas y sus consecuencias políticas.

Por ello, es deber del Estado vigilar que sus habitantes se encuentren por arriba del nivel de vida que les permita satisfacer sus necesidades básicas. Se requiere comenzar a atacar la pobreza con lo que se tiene, no con lo que se planea llegar a tener, destinándole una elevada cantidad y calidad de esfuerzos, de recursos y de estrategias adecuadas. Ciertamente, mientras menores sean los recursos disponibles, se dificulta más la reactivación de las capacidades productivas de la población, pero ello depende más de una genuina voluntad política de lucha contra la pobreza (inexistente en México).

En materia social no existen las reformas espontáneas. Los cambios en las instituciones del Estado dependen del movimiento de la sociedad, del enfrentamiento y la negociación de las diversas fuerzas y actores sociopolíticos.

La corrección del rumbo de la política económica y de la política social en México no dependen de la buena fe del gobierno, cuando mucho, quizá, de su instinto de sobrevivencia y un mínimo sentido estratégico, pero incluso éstos se han mostrado escasos. Si nos atuviéramos a la voluntad política del gobierno, la espera del cambio sería indefinible y sus efectos sociales inmanejables. Sin embargo, al igual que la voluntad política gubernamental, la voluntad política social y ciudadana no puede ser creada, formada y conducida en forma espontánea.

Sin desear caer en un optimismo ingenuo, sí creo que hay en una parte de la población inquietudes que de algún modo la lleven a ejercer presión sobre nuestros gobernantes, a reclamar derechos y a exigir responsabilidades. Quizás lo que vemos sea sólo un malestar popular infructuoso y fragmentado, pero algunos eventos de los últimos años dibujan una tendencia por parte de la sociedad a provocar un cambio en las instituciones del Estado, en su forma de atender a la población, y en el uso (y abuso) de la autoridad.

Ciertamente, son algunos sectores de la sociedad muy específicos los que siempre se movilizan. En este aspecto envidio al pueblo francés, pues a pesar de que han votado por un gobierno conservador, guardan aún *algo*, una conciencia colectiva que les permite reaccionar ante las políticas de desmantelamiento de su Estado de bienestar. Como quiera que sea, cada vez parecen surgir más denuncias y fuerzas que, de alguna forma, influyen sobre esa voluntad gubernamental férrea y obtusa, y obligan a sus insensibles decisores a modificar, o al menos moderar, sus cada vez más frecuentes errores de política.

Lo principal sería reorientar el destino de los recursos públicos, y mientras no se eliminen las presiones del exterior en la implantación del modelo económico liberal, resulta estéril hablar de distintos modelos de desarrollo, autosostenido, integral, nacionalista, etc. De igual forma, mientras las medidas de bienestar no contengan proyectos productivos con los cuales se incorpore a la población al mercado de trabajo, no se abatirá de fondo la pobreza.

Sin embargo, el combate a la pobreza no constituye para el gobierno un problema público que reclame una respuesta inteligente por parte del Estado y de la sociedad, sino una bandera política. Esta irracional postura obliga a pensar en las posibilidades no éticas de autorregulación del sistema social, que tiendan a eliminar el problema (genocidios, guerras biológicas, hambrunas, etc.), no a resolverlo.

En México, el combate a la pobreza remite necesariamente a un problema político como elemento de fondo. Los espacios democráticos forman parte de este problema. Sin embargo, la detención del poder constituye un problema en sí mismo que de considerarse fatal e insalvable imposibilitaría la comprensión de todo fenómeno social. Con ello quiero decir que no es ética ni pragmáticamente aceptable *esperar la revolución* para pensar en la pobreza como un problema público. Desde una perspectiva teórica, es posible definir una propuesta de política social que combata tanto las manifestaciones de la pobreza, como las condiciones de su reproducción. Aunque desde un punto de vista político esta propuesta resulte poco factible en el corto plazo, ello no obsta para determinar los problemas específicos y concretos del combate a la pobreza en el momento actual y las acciones que precisa su resolución.

Tras la aplicación de la política de austeridad económica y recorte presupuestal iniciada en 1982, el electorado mexicano se manifestó por la reprobación de la misma en 1988. Tras la implementación del PRONASOL y su reparto de beneficios selectivo y minimalista, el electorado dio su anuencia a los mismos titulares de uno y otro programa en las elecciones federales tanto de 1991, como de 1994. Tras el error de diciembre de 1994 y la nueva crisis económica desatada, es difícil saber cuál será la reacción en el voto para 1997, pues la época de oro del PRONASOL quedó atrás y existen factores distintos al comportamiento de la economía que afectarán el resultado, como son las nuevas dirigencias partidistas, el desarrollo del EZLN, las negociaciones de la Reforma Política, el posible surgimiento de nuevos actores políticos, los

nuevos programas de ayuda social, etc. Lo que parece claro es que en México no existe aún una cultura electoral basada en un voto inteligente, consciente de su poder e impacto a largo plazo, y no en un voto *convenenciero*, movido por el logro de beneficios mínimos e inmediatos.

Así, el sistema social **México** vive en el momento actual diversos fenómenos desestabilizadores estrechamente vinculados con la aguda inequidad social y las deplorables condiciones de vida de la población, las cuales lo acercan cada vez más a una abierta situación de caos, violencia e ingobernabilidad, evitarla significaría crear un nuevo orden mundial, un *orden mundial humano*, porque el vigente no sólo obstaculiza los desarrollos locales, sino que muestra síntomas de desgaste en la coordinación de la comunidad internacional.

En suma, se puede afirmar que la política social en México no tiene como objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social concreta, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar una voluntad política de cambio espontánea por parte del gobierno en torno a la erradicación de la pobreza en México, sino una participación política y social orientada a corregir su rumbo.

BIBLIOGRAFIA

- Albarracín, Jesús. "Ideología, errores y malas intenciones" en La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta. ICARIA Editorial-Instituto Sindical de Estudios. Barcelona, 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. s/l. 1993.
- Barkin, David y Esteve, Gustavo. Inflación y democracia. Siglo XXI Editores. México, 1982.
- Béjar Navarro, Raúl y Héctor Hernández. Población y desigualdad social en México. CRIM-UNAM. México, 1993.
- Blanco, Carlos. "La reforma del Estado y la política social" en Reforma y democracia No.1. CLAD. Venezuela, enero 1994.
- Boltvinik Kalinka, Julio. Pobreza y estratificación social en México. INEGI. México, 1994.
- Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina" en Comercio Exterior No.5. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo de 1992.
- Camou, Antonio. "Gobernabilidad y democracia; 11 tesis sobre la transición mexicana" en Nexos No. 170. México, febrero de 1992.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad" en Revista de la CEPAL No. 47. Naciones Unidas. Santiago de Chile, agosto de 1992.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1990.
- Consejo Consultivo de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- De la Garza Toledo, Enrique. Crisis y sujetos sociales en México. Porrúa-UNAM. México, 1992.

Del Campo, Martín y Calderón Tinoco, Rosendo. "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la CONASUPO" en México. Auge, crisis y ajuste Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Dresser, Denise. "Aturdida y confusa la política social en México desde el levantamiento de Chiapas" en El Cotidiano No. 76. UAM-Azcapotzalco. México, mayo-junio, 1996

Duhau, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociológica Año 10, No. 29. UAM-Azcapotzalco. México, septiembre-diciembre, 1995.

González Casanova, Pablo (coord.) México hacia el 2000: desafíos y opciones. Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

González Tiburcio, Enrique y De Alba, Aurelio. Ajuste económico y política social. El Nacional. México, 1992.

———. Reforma del Estado y política social. Aspectos políticos y prácticos. INAP. México, 1991.

González Navarro, Moisés. La pobreza en México. COLMEX. México, 1985.

Gough, Ian. Economía política del Estado de bienestar. H. Blume Ediciones. España, 1982.

Griffin, Keith. Desigualdad internacional y pobreza nacional. FCE. México, 1984.

Grindle, Merilee. "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana." en ¿Cómo enfrentar la pobreza?. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1989.

Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1991.

Ibarra, David. "Equidad y desarrollo" en Coloquio de Invierno. CONACULTA-UNAM. México, 1992.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Derechos humanos y seguridad social. Cuadernos técnicos 1992/1. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1995.

———. Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México. 1984-1992. INEGI-ONU-CEPAL. México, 1993.

Instituto Nacional de Solidaridad. "Comités de Solidaridad". Serie: Organización Social. SEDESOL. México, 1993.

Klein, Emilio. Crédito, heterogeneidad y pobreza. Revista de Comercio Exterior. Mayo, 1992. México.

Kliksberg, Bernardo (comp.). ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Grupo Editorial Latinoamericano. Argentina, 1989.

———. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" en Gestión y política pública. Vol.1, No.1, julio-diciembre 1992.

Lara Ponte, Rodolfo. Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano. UNAM-Cámara de Diputados. México, 1993.

Leal, Juan Felipe. Del Estado liberal al Estado interventor en México. Ediciones El Caballito. México, 1991.

Lustig, Nora. "El efecto social del ajuste" en México. Auge, crisis y ajuste Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Maddison, Angus. La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México. FCE. México, 1993.

Martínez Nateras, Arturo. "Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional, un caso" en El Cotidiano No. 49. Universidad Autónoma Metropolitana. México, julio-agosto, 1992.

Marx, Carlos. El capital. Crítica de la economía política. FCE. México, 1987.

Merino, Mauricio (coord.). Cambio político y gobernabilidad. CNCPYAP-CONACYT. México, 1992.

Millán, René. Solidaridad y producción informal de recursos. IIS-UNAM. México, 1994.

Noriega Cantú, Alfonso. Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917. UNAM. México, 1988.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de bienestar. Alianza editorial. México, 1990.

Peniche, Arturo. "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales" en El Cotidiano No.49. Universidad Autónoma Metropolitana. México, julio-agosto de 1992.

Picó, Josep. Teorías sobre el Estado del bienestar. Siglo XXI de España Editores. Madrid, 1987.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo humano: Informe 1994. Tercer Mundo Editores. Colombia, 1994.

———. "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina" en Comercio exterior No.5. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo de 1992.

Ramírez, Juan Manuel. "Entre el corporativismo social y la lógica electoral" en Aziz Nassif, Alberto y Tamayo, Jaime. El nuevo Estado mexicano Tomo III. Nueva Imagen. México, 1992.

Rawls, John. Teoría de la justicia. FCE. México, 1978.

Reyes Heróles G.G., Jesús. Política macroeconómica y bienestar en México. FCE. México, 1983.

Rojas Gutiérrez, Carlos. El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo en Comercio exterior No.5. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo de 1992.

Rosenthal, Gert. "Democracia y economía" en Revista de la CEPAL. No. 43. Santiago de Chile, abril/1991.

Russel, Bertrand. Libertad y organización 1814-1914. ESPASA-CALPE. España, 1970.

Schmitter. Philippe C. y Lehnbruch, Gerhard. Neocorporativismo, más allá del Estado y el mercado. Alianza editorial. México, 1992.

The World Bank. Síntesis del Annual Report 1993. Washington D.C., agosto, 1993.

Topalov, Christian. La urbanización capitalista. Edicol. México, 1979.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Cal y arena. México, 1993.

Universidad Autónoma Metropolitana. La economía mexicana actual: pobreza y desarrollo incierto. México, 1991.

Valencia Lomelí, Enrique (coord.). ¿Devaluación de la política social? Red Observatorio Social. México, 1996.

Varios autores. Las políticas sociales de México en los años noventa. Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PyV. México, 1996.

Vélez, Félix (comp.). La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. ITAM-FCE. México, 1994.

Vilas, Carlos. "América Latina y los cambios del mundo" en Coloquio de Invierno. CONACULTA-UNAM. México, 1992.

Ward, Peter. Las políticas de bienestar social en México. 1970-1989. Nueva Imagen. México, 1989.

Zúñiga, Juan Antonio. "Creciente concentración de la riqueza: INEGI" en La Jornada No. 3369. México, 26 de enero de 1994.

**ANEXO I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL
PRONASOL**

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

Dirección de Programas Especiales
Dirección de Programas Regionales
Dirección de Compromisos Presidenciales
Dirección de Programas Municipales
Dirección de Descentralización y Apoyo a COPLADES
Dirección de Convenios y Acuerdos

PROGRAMA BANCO MUNDIAL

Unidad Coordinadora del Programa Banco Mundial

PROGRAMA FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD

Dirección de Programas Municipales

PROGRAMA FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION

Dirección de Programas Municipales

PROGRAMAS REGIONALES

Dirección de Programas Regionales
Dirección de Convenios y Acuerdos

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMAS SOCIALES

Dirección de Promoción y Concertación Norte
Dirección de Promoción y Concertación Centro
Dirección de Promoción y Concertación Sur
Dirección de Programas Sociales
Dirección de Programas Zona Metropolitana

APOYO A PRODUCTORES DE CAFE DEL SECTOR SOCIAL

Coordinación

PROGRAMA SOLIDARIDAD FORESTAL

Coordinación Ejecutiva (con nivel de Dirección General)

PROGRAMA ECOLOGIA PRODUCTIVA

Coordinación

PROGRAMA ESCUELA DIGNA

Coordinación

Dirección Zona Norte

Dirección Zona Centro

Dirección Zona Sur

PROGRAMA MUJERES EN SOLIDARIDAD

Coordinación (con nivel de Dirección)

PROGRAMA NIÑOS EN SOLIDARIDAD

Coordinación Regional (con nivel de Dirección General)

Coordinación Regional (con nivel de Dirección de Área)

PROGRAMA SOLIDARIDAD OBRERA

Coordinación (con nivel de Dirección de Área)

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION SOCIAL

Unidad de Análisis

Organización social del D.F.

Dirección de Organización Zona Norte

Dirección de Organización Zona Centro

Dirección de Organización Zona Sur

Dirección de Organización Indígena y Rural

DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Dirección de Evaluación Social y Regional

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y FINANZAS DEL SUBSECRETARIO

Dirección de Desarrollo de la Organización

UNIDAD DE APOYO AL DESARROLLO MUNICIPAL

Coordinación General de la Unidad

Dirección General de Enlace Regional

Dirección General de Modernización Institucional

DIRECCION GENERAL DE PLANEACION

Dirección de Operación Regional Norte

Dirección de Operación Regional Centro

Dirección de Operación Regional Sur

ANEXO II. PROGRAMAS ESPECIFICOS DEL PRONASOL

Programas de beneficio social familiar.

- Programa IMSS-Solidaridad
- Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud
- Hospital digno
- Escuela digna
- Niños en Solidaridad
- Escuelas en Solidaridad
- Maestros jubilados
- Apoyo al servicio social

Programas de beneficio social comunitario.

- Agua potable y alcantarillado
- Electrificación
- Urbanización (pavimentación y construcción de guarniciones y banquetas)
- Espacios deportivos
- Proyectos ecológicos (acondicionamiento de rellenos sanitarios, instalación de letrinas, recolección de basura y regeneración de lagos)
- Vivienda
- Regularización de la tenencia del suelo urbano
- Alimentación y abasto
- Infraestructura carretera y de caminos rurales

Programas especiales.

- Correos y telegráfos
- Programa paisano
- Solidaridad penitenciaria
- Programa de jornaleros agrícolas migrantes
- Mujeres en Solidaridad (dotación de servicios como: agua, lavaderos, molinos, tortillerías, panaderías, tiendas, y empresa de guarderías, cocinas populares y lavanderías)
- Mujer indígena
- Programa de apoyo a comunidades indígenas (Fondos Regionales de Solidaridad, ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en extrema pobreza, fomento al patrimonio cultural y procuración de justicia)
- Brigadas de Solidaridad

Programas productivos

Fondos para la producción

Apoyo a cafeticultores

Apoyo a productores forestales

Pescadores ribereños y acuicultura

Solidaridad para la pequeña minería

Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad

Solidaridad obrera

Programas de alcance territorial

Fondos Municipales de Solidaridad

Programas de Desarrollo Regional

CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL SOBRE EMPLEO							
CONCEPTO/AÑO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PERSONAL OCUPADO							
Manufacturas	2.5	0.0	-1.8	-3.9	-7.1	0.0	15.5
Construcción	12.7	28.2	17.7	16.1	-2.9	-7.7	-39.7
Maquiladora de exportación	16.3	7.1	1.5	8.2	7.2	7.6	10.2
ASEGURADOS PERMANENTES DEL IMSS	12.8	7.7	6.1	2.3	0.5	1.4	-1.6
DESEMPLEO ABIERTO	3.0	2.8	2.7	2.8	3.4	3.6	6.3

FUENTE: Agenda del Economista No. 14. Cámara de Diputados-Colegio de Economistas. México, julio-agosto, 1996.

CUADRO 2

DESEMPLEO ABIERTO COMO PORCENTAJE DE LA PEA 1980-1989									
Año	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
%	6.8	8.0	9.2	8.9	8.9	11.3	12.4	13.6	11.1

* Cifras preliminares

FUENTE: Tomado de SPP/INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales e Informe Anual del Banco de México, por Martín del Campo, Antonio y Calderón Tinoco, Rosendo. "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de CONASUPO" en México. Auge, crisis y ajustes... Op. Cit.:106.

CUADRO 3

TASA DE DESOCUPACION ABIERTA (Porcentaje respecto a la PEA)								
BIMESTRES DE 1995					BIMESTRES DE 1996			
2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	3º	
6.0	6.6	7.4	7.0	5.7	6.4	6.0	5.5	

FUENTE: Agenda del Economista No. 14. Cámara de Diputados-Colegio de Economistas. México, julio-agosto, 1996.

CUADRO 4

PROPORCION DE VIVIENDAS CON SERVICIOS DOMICILIARIOS		
Agua entubada	Drenaje	Electricidad
promedio nacional	promedio nacional	promedio nacional
79.4	63.6	87.5
Entidades federativas con mayores porcentajes		
Distrito Federal 93.6	Distrito Federal 93	Distrito Federal 99.3
Aguascalientes 95.6	Aguascalientes 86.1	Nuevo León 96.2
Nuevo León 92.9	Colima 82.3	Morelos 95.9
Colima 92.8	Jalisco 81.2	Aguascalientes 95.1
Coahuila 91.7	Nuevo León 80.9	Coahuila 94.5
Entidades federativas con menores porcentajes		
Guerrero 56.9	Oaxaca 29.9	Chiapas 66.9
Veracruz 59.8	Guerrero 32.6	San Luis Potosí 73.0
Chiapas 58.4	Chiapas 41.2	Veracruz 74.4
Tabasco 58.3	Hidalgo 43.5	Oaxaca 76.1
Oaxaca 58.1	Yucatán 46.2	Hidalgo 77.3

FUENTE: INEGI. Niveles de bienestar en México, 1993.

CUADRO 5

SALARIO MINIMO GENERAL 1980-1995	
Año	Nuevos pesos diarios
1980	0.1406
1981	0.1830
1982	0.2815
1983	0.4285
1984	0.6588
1985	1.0232
1986	1.8542
1987	4.2249
1988	7.1468
1989	8.4251
1990	9.9627
1991	11.4353
1992	12.0840
1993	13.0599
1994	13.9700

FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico 1995. México: 109.

CUADRO 6

HOGARES E INGRESOS DE EMPRESARIOS Y PROPIETARIOS (Porcentaje)						
NIVEL DE INGRESO	1984		1989		1992	
	HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO
Bajos	45	14.0	42	10.4	44	10.8
Medios	38	34.6	36	24.2	36	25.0
Elevados	8	13.0	10	12.2	9	11.6
Muy Elevados	9	38.5	12	53.3	11	52.6

FUENTE: Fujii Gambero, Gerardo. Op. Cit.: 54.

CUADRO 9

DERECHOHABIENTES EN DIVERSAS INSTITUCIONES DE SALUD (miles de personas)						
Año	TOTAL	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SDN	SM
1980	30 242.5	24 125.3	4 985.1	646.5	342.5	143.0
1981	33 501.5	26 915.9	5 319.4	749.0	358.5	158.6
1983	33 850.2	26 977.4	5 610.9	811.1	284.2	166.5
1985	39 498.2	31 528.6	6 447.8	1 041.6	169.7	310.4
1987	43 550.5	34 336.0	7 356.6	1 400.2	293.7	163.9
1989	46 876.8	37 212.9	7 844.5	1 420.9	238.6	159.8
1991	48 716.5	38 953.4	8 506.7	776.5	326.9	152.9

FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1994: 117.

CUADRO 10

PROPORCIÓN DE LA POBLACION QUE TRABAJA POR CUENTA PROPIA EN 1993	
Porcentaje promedio nacional: 23.4	
Estados con menor proporción	Estados con mayor proporción
Nuevo León 14.7	Chiapas 47.3
Coahuila 14.9	Oaxaca 47.1
Baja California 14.9	Guerrero 36.8
Aguascalientes 15.4	Zacatecas 30.8
Distrito Federal 16.1	Campeche 30.6

FUENTE: INEGI. Niveles de bienestar en México. 1993.

CUADRO 11

INGRESO Y NUMERO DE DERECHOHABIENTES DEL IMSS Y DEL ISSSTE				
Año	I M S S		I S S S T E	
	Población derechohabiente	Ingreso total*	Población derechohabiente	Ingreso total*
1970	9 773 000	8.3	1 347 500	2.4
1980	24 125 000	99.4	4 985 100	35.1
1992	37 465 000	28 801.8	8 642 900	6 876.5

* Millones de nuevos pesos.

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. SHCP. México, 1993:576, 579,580 y 582.

CUADRO 12

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL (Porcentaje)					
AÑO	40% MAS POBRE	40% MEDIO	20% MAS RICO	10% MAS RICO	COEFICIENTE DE GINI
1984	14.4	33.7	53.5	37.9	0.4636
1989	12.8	36.6	49.0	32.4	0.4292
1992	12.7	33.1	54.2	38.2	0.4749

FUENTE: Fujii Gambero, Gerardo. Op. Cit.: 52.

CUADRO 13

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (por mil nacimientos)									
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
53.1	51.3	49.6	48.0	46.4	44.8	43.4	42.0	40.6	39.3

FUENTE: Lustig, Nora. Op. Cit.: 230.

CUADRO 14

EQUIVALENTE INTERNACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS MEXICANOS			
Año	Tipo de cambio (pesos por dólar) A	Salarios mínimos nominales B	Salarios/Tipo de cambio B/A
1978	22.8	103.5	4.5
1979	22.8	119.8	5.2
1980	23.0	140.7	6.1
1981	24.7	183.0	7.4
1982	60.8	257.1	4.2
1983	124.1	428.6	3.5
1984	171.8	658.8	3.8
1985	270.7	1 023.2	3.8
1986	655.1	1 503.3	2.3
1987	1 483.9	3 395.0	2.3
1988	2 281.0	7 143.3	3.1
1989	2 505.3	8 185.8	3.3

FUENTE: Alba, Francisco. "El mercado de trabajo: cambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral" en México. Auge, crisis y ajuste. Tomo III. FCE. México, 1993: 186.

CUADRO 15

ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR Y MENOR NIVEL DE ESCOLARIDAD ENTRE LA POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS					
Promedio nacional: 6.59					
Distrito Federal	8.8		Chiapas	4.3	
Nuevo León	8.0		Oaxaca	4.6	
Baja California	7.7		Guerrero	5.2	
Baja California Sur	7.5		Guanajuato	5.4	
Sonora	7.5		Zacatecas	5.5	

FUENTE: INEGI. Niveles de bienestar en México, 1993.

CUADRO 16

PORCENTAJES DE POBLACION DESEMPLEADA ABIERTA POR NIVEL DE INSTRUCCION					
Año	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa e incompleta	Medio superior y superior
1987	2.2	7.2	19.5	45.4	25.7
1988	1.4	7.6	16.3	48.1	26.6
1989	0.9	7.4	18.1	46.0	27.6
1990	1.6	7.3	18.6	43.9	28.6
1991	1.6	7.0	17.0	45.1	29.3
1992	2.0	7.1	16.1	44.3	30.5

FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1994:57.

CUADRO 17

DISTRIBUCION DE SUBSIDIOS A PRODUCTOS BASICOS 1983-1988 (miles de millones de pesos de 1983)							
Mecanismos	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Via precios	166.3	152.3	54.4	27.4	3.7	59.4	01.6
Directos a la industria	57.7	36.7	38.7	14.5	0.0	13.1	13.0
Directos al consumo	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	7.7	8.1
Total	224.0	189.0	93.1	41.9	12.2	80.2	112.7

FUENTE: Martín del Campo y Calderón Tinoco. Op. Cit.:108.

CUADRO 18

DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL EN MEXICO (Porcentaje del ingreso)		
Deciles	1984	1989
I	1.72	1.58
II	3.11	2.81
III	4.21	2.81
IV	5.32	4.73
V	6.40	5.90
VI	7.86	7.29
VII	9.72	8.29
VIII	12.16	11.42
IX	16.73	15.62
X	32.77	37.93

FUENTE: De la Torre, Rodolfo. "Desigualdad en la pobreza" en Vélez, F. Op. Cit.: 144.

CUADRO 19

CRECIMIENTO, GASTO Y REMUNERACIONES				
Variables Reales (1976 = 100)				
Años	PIB (mmdp)	Gasto público (mmdp)	Gasto social (mmdp)	Salario total (pesos)
1976	1 400	520.19	121.25	33 079.0
1977	1 450	566.79	115.80	32 353.3
1978	1 570	619.54	116.46	31 262.0
1979	1 700	645.44	127.75	31 088.4
1980	1 900	758.44	159.82	29 983.9
1981	2 040	916.57	195.09	31 841.3
1982	2 030	1 070.75	194.98	28 995.7
1983	1 930	906.25	128.49	22 531.8
1984	1 990	871.24	128.85	21 306.1
1985	2 050	832.61	136.14	21 307.5
1986	1 970	907.11	115.90	19 069.6
1987	2 000	1 012.03	114.95	18 134.9
1988	1 990	967.37	106.17	15 974.2
1989	2 090	999.25	117.11	15 638.0
1990	2 170	1 046.94	116.82	14 985.8

Elaborado por Augusto Bolívar Espinoza. Op. Cit.: 5.

CUADRO 20

NUMERO DE ALUMNOS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLARIZADO		
Ciclo escolar	Total de alumnos	Total de maestros
1970-71	11 538 800	332 548
1980-81	21 465 000	752 538
1993-94	25 643 300	1 172 203

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. SHCP. México, 1993: 511.

CUADRO 21

Año	RECURSOS POR PROGRAMAS CONCERTADOS Y COORDINADOS A TRAVES DE LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL (miles de nuevos pesos)				
	Total	Solidaridad para el bienestar social	Solidaridad para la producción	Infraestructura básica de apoyo	Otros programas
1984	145 630	779 499	15 398	26 707	24 026
1985	177 090	93 696	30 065	38 699	14 630
1986	201 002	105 140	28 074	45 660	22 128
1987	509 217	263 903	51 166	114 480	79 668
1988	860 550	469 346	77 919	185 157	128 128
1989	1 640 041	968 118	166 314	312 830	192 779
1990	3 277 409	1 869 154	879 657	472 323	56 275
1991	5 185 822	3 157 081	990 863	890 985	146 893
1992	6 992 099	4 208 471	1 556 316	1 189 069	38 243
1993	7 615 006	5 158 561	1 412 505	999 275	44 665

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. SHCP. México, 1993: 595.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior
CEIMSA	Compañía Exportadora e Importadora de Semillas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
COSSIES	Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior
CREA	Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud
DICONSA	Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
FIDEURBE	Fideicomiso Urbano
FOHNAPO	Fondo de las Habitaciones Populares del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
FONACOT	Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores
FONAPAS	Fondo Nacional para Actividades Sociales
FOVI	Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
INCO	Instituto Nacional del Consumidor
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
IMAN	Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INPI	Instituto Nacional de Protección a la Infancia, posteriormente, Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LICONSA	Leches Industrializadas CONASUPO
NADYRSA	Nacional Distribuidora y Reguladora
PCP	Procuraduría de Colonias Populares
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
SAM	Sistema Alimentario Mexicano