

00484



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

2

LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS  
BASICOS EN MEXICO Y LAS ALTERNATIVAS DE  
DESARROLLO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

DOCTOR EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

ENRIQUE CONTRERAS SUAREZ

292762

ASESOR: DR. PABLO GONZALEZ CASANOVA



2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

A Don Pedro Vuskovic

## ÍNDICE

<b>INDICE DE CUADROS, GRAFICAS Y MAPAS.</b>	6
<b>ÍNDICE DE SIGLAS INSTITUCIONALES</b>	7 - 9
<b>INTRODUCCIÓN</b>	10
<b>CAPITULO 1. NECESIDADES HUMANAS, MORALIDAD Y DESARROLLO.</b>	21
1.1 Introducción.	21
1.2 Moral privada y moral pública	25
1.2.1 La ideología	28
1.2.2 La equidad, la igualdad y la justicia	29
1.2.3 Las oportunidades	34
1.2.4 La evaluación objetiva de las acciones de acuerdo a las consecuencias	36
1.2.5 La asignación de responsabilidades	38
1.3 El sentido objetivo de la de la noción de 'lo básico'.	43
1.3.1 Los determinantes de una producción de bienes y servicios básicos orientada al bienestar de las mayorías.	47
1.3.2 Las determinaciones políticas.	48
1.4 La acumulación de capital, el excedente económico y el desarrollo.	51
1.4.1 Los antecedentes metodológicos generales.	52
1.4.2 Las condiciones específicas del desarrollo.	55
1.5 Las corrientes actuales del desarrollo.	56
1.6 El desarrollo a escala humana.	59
1.7 El desarrollo microeconómico.	61
1.8 Conclusiones.	67
<b>CAPITULO II. RETOS ACTUALES DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR Y LAS REFORMAS NEOLIBERALES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA</b>	73
2.1 Introducción	73
2.2. Hacia una caracterización general del Estado del bienestar	75
2.3 Los retos del Estado del bienestar contemporáneo en países desarrollados	80
2.4 Las trampas y las potencialidades de la pobreza	81
2.5 La seguridad social en los países de industrialización tardía	84
2.6 Un acercamiento a la pobreza en la América Latina	86
2.7 Las reformas a los sistemas de pensiones latinoamericanos	96
2.8 La atención a la salud y la compra de cuidados médicos	102
2.8.1 El sector salud y las inversiones mixtas público-privadas	105
2.8.2 La fragilidad de los sistemas de salud	111

2.8.3 Una aproximación a las reformas de la década de los noventa	113
2.8.3.1 El primer modelo de reformas. Costa Rica: el crecimiento de las cooperativas de médicos con la participación de los beneficiarios	120
2.8.3.2 El segundo modelo de reformas. Colombia: riesgo colectivo de capitación individual con subsector para pobres	121
2.8.3.3 El tercer modelo de reformas. El desmantelamiento del subsector público de Chile	122
2.8.3.4 Otras reformas en curso: Venezuela y México. Reestructuración hospitalaria y del seguro social	125
2.9 Exclusión, oportunidades educativas básicas y globalización	127
2.9.1 Las políticas educativas para la igualdad de oportunidades	130
2.9.2 Las fuentes de la desigualdad educativa	136
2.9.3 Hacia nuevas opciones para la educación básica	139
2.10 Sobre las alternativas de desarrollo de los Estados del bienestar	140

### **CAPITULO III. LOS RETOS Y LOS DEBATES INTERNACIONALES EN TORNO A LAS POLITICAS SOCIALES CONTEMPORANEAS.**

3.1 Introducción.	145
3.2 Un acercamiento al debate internacional sobre política social.	147
3.3 El neoliberalismo y las posiciones del Banco Mundial.	149
3.3.1 Las posiciones del Banco Mundial a favor de superación de la pobreza.	152
3.4 La escuela de las necesidades básicas.	158
3.5 Los fondos de inversión social.	159
3.6 El Banco Interamericano de Desarrollo.	161
3.7 La Comisión Económica para la América Latina.	163
3.8 La Organización Internacional del Trabajo.	167
3.9 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	167
3.10 Conclusiones.	169

### **CAPITULO IV. LA TRADICION MEXICANA EN POLITICAS SOCIALES INTEGRADAS Y LOS RETOS DE LA POBREZA.**

4.1 Introducción.	172
4.2 Los retos actuales de la pobreza en México.	180
4.3 Las transferencias de valor.	182
4.4 Las transferencias fiscales.	182
4.5 Las transferencias financieras.	183
4.6 El crecimiento regional desigual.	184
4.7 La evolución del gasto social.	185
4.8 El acceso a los bienes y servicios de primera necesidad.	187
4.8.1 Educación básica.	188
4.8.2 Nutrición y atención primaria a la salud.	189

4.8.3 Vivienda.	192
4.9 Los sectores vulnerables.	195
4.9.1 Los maiceros volcados al mercado.	196
4.9.2 Los minifundistas y los peones sin tierra.	199
4.9.3 Los indígenas.	200
4.10 Los programas integrados para atender la pobreza.	205
4.10.1 El PIDER.	205
4.10.2 La COPLAMAR.	208
4.10.3 El Sistema Alimentario Mexicano.	211
4.10.4 El Programa Nacional de Solidaridad.	213
4.10.5 Los Fondos de Desarrollo Social Municipal.	216
4.10.6 La operación de los Fondos del Desarrollo Social Municipal en el estado de Oaxaca.	217
4.11 El PROGRESA	219
4.12 Conclusiones.	223

**CAPITULO V. EL MERCADO, LA PRODUCCION DE BASICOS Y LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES.** 230

5.1. Introducción.	230
5.2 El ajuste estructural del sector agropecuario en la presente década.	231
5.3 La producción de básicos, las oportunidades y los peligros del mercado internacional.	237
5.4 La producción de carne de bovino.	242
5.5 La producción de maíz.	249
5.6 La producción de tortilla.	256
5.7 La producción de leche y derivados.	261
5.8 La producción de calzado.	270
5.9 Conclusiones.	275

**CAPITULO VI. LOS LOGROS Y RETOS DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE ALCANCE REGIONAL.** 280

6.1 Introducción.	280
6.2 Un recuento del entorno institucional de la cooperación rural.	285
6.2.1 El financiamiento gubernamental y la formación de una banca social.	285
6.2.2 El abasto rural gubernamental y los consejos comunitarios de abasto.	292
6.2.3 La voluntad política de las autoridades gubernamentales superiores.	295
6.2.4 La sensibilidad de los funcionarios medios ante la participación organizada de los campesinos.	297
6.3 Las cooperativas productoras de leche.	298
6.4 La cooperación y la producción de café.	303
6.5 La cooperación entre los productores maiceros.	307
6.6 La lucha urbana por los alimentos subsidiados y el espacio.	314

6.7. Conclusiones	318
<b>VII CONCLUSIONES GENERALES</b>	322
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	329
<b>INDICE DE CUADROS, GRAFICAS Y MAPAS.</b>	
2.1. Líneas de pobreza rurales y urbanas, en 19 países latinoamericanos, 1980, 1990 y 1994, en millones de personas.	91
2.2. Líneas de pobreza rurales y urbanas, en 19 países latinoamericanos, 1980, 1986, 1990 y 1994, en porcentajes de hogares.	92
4.1. Evolución de la Incidencia de la Pobreza en México y de la Desigualdad en la Distribución del Ingreso de los Hogares, entre 1960-1994.	181
Gráfica 4.1. Evolución del Gasto Social per cápita y del PIB per cápita (base 1980=100).	187
4.2. Tendencias a la convergencia en servicios a la vivienda entre Oaxaca y el país y entre los municipios oaxaqueños. 1990-1995, (en porcentajes y diferencias porcentuales).	194
Mapa 4.1. Municipios de Oaxaca por grado de marginalidad. 1990	204
Mapa 4.2. Municipios productores de café. Oaxaca. 1998.	205
5.1 Producción interna, exportación y exportación de carne de res y ganado bovino, en México (1972-1992)	249
5.2 Maíz en México. 1970-1996. Superficie cosechada, producción, rendimiento y disponibilidad	254
5.3. Ganadería lechera en México. Perfil de la estratificación de los productores primarios (alrededor de 1990).	264
Gráfica 5.1 México. Volumen de producción per cápita de alimentos. 1980-1996	234
Gráfica 5.2 México: Coeficiente de dependencia de las importaciones de algunos alimentos. 1980-1997.	235

## ÍNDICE DE SIGLAS INSTITUCIONALES

<b>AGEB</b>	ÁREA GEOESTADÍSTICA BÁSICA
<b>BANAMEX</b>	BANCO NACIONAL DE MÉXICO
<b>BJD</b>	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
<b>BM</b>	BANCO MUNDIAL
<b>BORUCONSA</b>	BODEGAS RURALES CONASUPO
<b>CEE</b>	CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A.C.
<b>CEPAL</b>	COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA
<b>CEIICH</b>	CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES
<b>CIMO</b>	CENTRO DE INTEGRACIÓN DE LA MUJER OBRERA
<b>CNA</b>	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
<b>CNDH</b>	COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
<b>COESPO</b>	CONSEJO ESTATAL DE POBLACION
<b>COLMEX</b>	EL COLEGIO DE MÉXICO
<b>CONACYT</b>	CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
<b>CONAFE</b>	CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO
<b>CONASUPO</b>	COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES
<b>COPLADE</b>	COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
<b>COPLAMAR</b>	COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
<b>DICONSA</b>	DISTRIBUIDORA CONASUPO S.A.
<b>DIE</b>	DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA
<b>DIF</b>	SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
<b>EIB</b>	EDUCACIÓN INDÍGENA BICULTURAL
<b>EZLN</b>	EJERCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL
<b>FAO</b>	FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
<b>FIDELIST</b>	FIDEICOMISO PARA LA LIQUIDACIÓN AL SUBSIDIO DE LA TORTILLA
<b>FIRCO</b>	FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO
<b>FMI</b>	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
<b>FMS</b>	FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD
<b>FOVISSSTE</b>	FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
<b>IEEPO</b>	INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE OAXACA
<b>IIFCM</b>	INSTITUTO FEDERAL DE CAPACITACIÓN DEL MAGISTERIO
<b>IIE</b>	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
<b>IISUNAM</b>	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
<b>IISUABJO</b>	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA



<b>IMSS</b>	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
<b>IMTA</b>	INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA
<b>INEA</b>	INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS
<b>INEGI</b>	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA
<b>INFONAVIT</b>	INSTITUTO DE FOMENTO A LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES
<b>INI</b>	INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
<b>INIFAP</b>	INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES, AGRÍCOLAS Y PECUARIAS.
<b>INNSZ</b>	INSTITUTO NACIONAL DE LA NUTRICIÓN "SALVADOR ZUBIRÁN"
<b>INPI</b>	INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA
<b>ISSSTE</b>	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
<b>LICONSA</b>	LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO
<b>OCDE</b>	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
<b>ONG</b>	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
<b>ONU</b>	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
<b>PARE</b>	PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO
<b>PIB</b>	PRODUCTO INTERNO BRUTO
<b>PNUD</b>	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
<b>PRODEI</b>	PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DEL INDÍGENA
<b>PROGRESA</b>	PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN
<b>PRONAM</b>	PROGRAMA NACIONAL DE LA MUJER
<b>SAGAR</b>	SECRETARÍA DE AGRICULTURA GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL
<b>SAHOP</b>	SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS
<b>SAM</b>	SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO
<b>SCT</b>	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
<b>SEDESOL</b>	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
<b>SEMARNAP</b>	SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
<b>SHCP</b>	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
<b>SPP</b>	SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
<b>SRH</b>	SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS
<b>SS</b>	SECRETARÍA DE SALUD
<b>SSA</b>	SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
<b>STyPS</b>	SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
<b>UABJO</b>	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA
<b>UNAM</b>	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*UNESCO*

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN Y  
LA CULTURA

*UNICEF*

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

*UNIFEM*

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA  
MUJER

*UPN*

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

## INTRODUCCION

La atención a los problemas de la distribución de los recursos públicos y del sostenimiento de un cierto tipo privilegiado de distribución de los mismos, en el tiempo, son los temas centrales de las políticas públicas. La educación como bien público y la noción de educación para todos ya es una expresión de igualdad. La capacidad de producir alimentos de uso cotidiano y el derecho a continuar produciendo y consumiendo, de acuerdo a los recursos disponibles tradicionalmente también son expresiones de igualdad, pues ellos constituyen posibilidades reales para satisfacer necesidades básicas y para que los productores y consumidores dispongan de una noción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad como seres humanos. También es una expresión de igualdad, poder promover la disminución de la sobre-explotación de la capacidad de la naturaleza para proveer a la sociedad de los servicios ambientales indispensables para elevar la calidad de vida en el planeta.

Sin embargo en la realidad actual latinoamericana, la mayoría de los sistemas educativos dista mucho de ser universal y un bien público; los sistemas alimentarios existentes responden más a las señales del mercado que a las necesidades alimentarias de las mayorías, y los sistemas ecológicos han marginado al ser humano de la naturaleza, al no respetar el potencial de la naturaleza para absorber los requerimientos y los desechos provenientes de la actividad productiva. Esa naturaleza real de la distribución de las políticas públicas y el sostenimiento en el tiempo de ciertas orientaciones de las mismas se dan invariablemente en escenarios llenos de tensiones y conflictos de interés, cuyos resultados son los que jerarquizan los valores, las oportunidades, los resultados y los recursos.

Las tensiones y los conflictos de interés se están polarizando en la región, al grado de cuestionarse en los campos del utilitarismo filosófico y de la democracia liberal la viabilidad de los planteamientos morales cuando no se expresan políticamente, y de cuestionar la validez de la hipótesis de una sociedad bien ordenada, capaz de alcanzar un único consenso acerca de los criterios distributivos.

Los Acuerdos de la Cumbre Social de Copenhague asumidos en 1995 por las más altas instancias políticas mundiales no logran aun ejecutarse. La definición ampliamente aceptada del

Informe Brundtland de 1986 de un desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, se ha enfrentado a los enormes conflictos de interés, al grado de que se habla hoy día de una crisis ecoambiental que se refiere a la escasez de recursos y a una escasez de depósitos 'contaminables' (Guimaraes, 2000). No han corrido mejor suerte los acuerdos de las cumbres sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro, sobre Población en El Cairo, sobre Derechos Humanos en Ginebra y la reciente sobre Mujer y Género en Beijing.

Cunde consecuentemente la desilusión del estilo de desarrollo todavía dominante, a pesar de haber conseguido generar en la década pasada crecimiento económico, acumular beneficios materiales e incluso destinar presupuestos crecientes al llamado gasto social, por sus limitados logros para distribuir la riqueza, mejorar la desigualdad en el ingreso, limitar el aumento del desempleo y subempleo y reducir el número de personas pobres. En los ambientes académicos se cuestiona actualmente si los importantes debates internacionales en torno al desarrollo y las orientaciones estratégicas de las políticas públicas responden o no a debates serios que buscan la verdad y la razón o si sólo son racionalizaciones y medidas gatopardescas y cosméticas (Burkett, 1990), propias de un 'conservadurismo dinámico' que busca resistir el cambio prologando las inercias del sistema social (Schon, citado por Guimaraes, 2000). Dichos debates serían incapaces de alterar las estrategias recesivas del ajuste estructural o de enfrentar las transformaciones necesarias en las instituciones económicas, políticas y sociales en que se basa, en parte, el estilo latinoamericano de desarrollo vigente. Tampoco influirían decisivamente en otro de los soportes de este estilo, que son los patrones de consumo de los países industrializados y sus políticas proteccionistas.

El tema de las políticas públicas y el desarrollo que fuera postergado e incluso eliminado de la agenda del debate internacional en la década del ochenta, ha vuelto a recuperarse recientemente por los propios organismos internacionales de cooperación y financiamiento, reconociendo implícita o explícitamente el reduccionismo ideológico de sus planteamientos económicos anteriores (Stiglitz, 1998). Lentamente emergen visiones y opciones más armoniosas, integradoras y plurales como parte de búsquedas que trascienden las posiciones

ideológicas reduccionistas que negaban la posibilidad de 'otras alternativas'. Ahora una de las preguntas claves de estas búsquedas es: ¿Qué políticas públicas para qué desarrollo?

Estas búsquedas llevan en su seno múltiples preguntas, incertidumbres y asombros ante la rapidez de los cambios del fin del siglo y el inclemente crecimiento de la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la corrupción y la pérdida de legitimidad política, las cuales son una amenaza para la gobernabilidad y la democracia. La búsqueda de una nueva civilización más incluyente parece contener ciertos temas centrales que son pertinentes para la redefinición del tema de las políticas públicas y el desarrollo: trabajo, género, medio ambiente, cultura, juventud. Ya no se trata de resolver sólo problemas técnicos, financieros o administrativos, que han sido herramientas valiosas de un estilo de desarrollo excluyente y de su orientación reduccionista, tan preocupada por alcanzar a toda costa objetivos económicos y tan poco preocupada por la virtud de los medios. Se trata de contrarrestar verdaderos escándalos éticos (Gorostiaga, 1996).

Tres herramientas posibles para valorizar la relación entre las políticas públicas y el desarrollo se antojan como muy importantes: los esfuerzos para compartir ciertas normas y valores, sin los cuales no se alcanzará la similitud cultural de las distintas civilizaciones; el fortalecimiento del capital humano que acercará a la región a la época de la 'sociedad del conocimiento' y que le permita dejar atrás a la 'sociedad del financiamiento'; y el cuidado y apoyo a un capital social que permita el desarrollo participativo 'desde abajo', y que requiere de la reconstrucción de los arreglos institucionales y del diseño de nuevas formas de organización de políticas públicas más eficientes y legítimas.

La primera de estas herramientas debe pasar por un análisis de los usos más apropiados de la moral, especialmente de una moral pública basada en derechos y en la satisfacción de las necesidades humanas, preocupada por la autonomía y la dignidad de la persona humana. Es importante abogar porque la reflexión moral complemente la información y el debate científico y no los sustituya, aun cuando se sienta que la teoría social se encuentra en crisis; sea deficiente la integración entre la teoría y la práctica; las acciones públicas se guíen por el pragmatismo, la experimentación y la ideología, y el escenario social esté lleno de conflictos de interés, como ocurre actualmente con las políticas públicas. Es bienvenida una moral pública crítica y solidaria, que se haga responsable de vigilar y regular con un sentido objetivo y plural los excesos de la

libertad individual; como también es bienvenida una moral individual que premie con estímulos las acciones de las personas con más méritos y que dichas acciones sea evaluadas por sus consecuencias y por el ejercicio de una libertad responsable. Una y otra se complementan de diversas maneras.

Cuando el desarrollo social se subordina acriticamente al desarrollo o crecimiento económico resulta en un proceso cargado de ambivalencias, promesas incumplidas y de riesgos y males, que van siendo descubiertos lentamente por los pueblos. Las comunidades en las sociedades tradicionales descubren que con el progreso técnico al estilo globalizado explotan en pedazos los valores que más aprecian, como sus instituciones religiosas, las prácticas locales y las redes de solidaridad familiares, al verse enfrentadas al impacto del mercado, de una tecnología a la cual no tienen acceso y de una especialización de tareas, como lo constatará el propio Daniel Lerner, veinte años después de haber escrito su famoso *The Passing of Traditional Society*, en 1958 (citado por Goulet, 1992:468). Al verse obligados muchos de los miembros de dichas comunidades a incorporarse a los circuitos del trabajo asalariado y a la migración para ganar dinero, se fragmentan sus patrones de vida, sus modos de ser y se pierde la biodiversidad que con mucho esfuerzo habían ido labrando. Posiblemente esa cruel solución no se presente tan crudamente, si son capaces de organizarse, de capacitarse de manera creativa, y si pueden insertarse en circuitos que defiendan el pluralismo cultural y la libre e informada discusión pública. El debate serio en torno a los valores puede ser para todos una valiosa herramienta.

Los valores se manifiestan y reproducen colectivamente a través de las prácticas institucionales y a través de la lucha de intereses. Son finalmente los pactos nacionales en donde cristalizan los valores y la dinámica real del Estado del bienestar parece ser un instrumento idóneo para detectar su influencia sobre las formas que adopta la generación de los bienes y servicios básicos con un sentido público y favorable al mantenimiento de la igualdad social. Aquí se advierte un riesgo del análisis y de la acción social, cuando la preocupación por la justicia distributiva es reducida a la compensación momentánea que mitiga las manifestaciones de la pobreza extrema y ella se desliga de su contexto estructural. Naturalmente que es reprobable la existencia de la extrema pobreza y es loable la acción caritativa. Lo que no parece tan aceptable es que no se actúe para que en el corto plazo los pobres extremos puedan

desarrollar sus capacidades. Se les dan algunos peces, pero no se les enseña a pescar, no se hacen efectivos sus derechos para continuar siendo pescadores y se restringen los presupuestos públicos para el ejercicio de los derechos. Es pertinente al respecto considerar en las políticas sociales la diferencia entre la 'selectividad' y la 'focalización', tal y como lo propone Sojo (1990), siendo la primera una acción ya practicada antes del neoliberalismo y que consiste en restringir el acceso a los beneficios de acuerdo a ciertos méritos y, la segunda, una selectividad presa de restricciones de muchos tipos. Recientemente, la CEPAL (2000:43-45) ha discutido la conveniencia de distinguir la pobreza y la vulnerabilidad social. Este último concepto apunta al logro o no logro de la movilidad social como objetivo del Estado de bienestar. Es por lo tanto multidimensional y más amplio que el concepto de pobreza, puesto que permite distinguir a los nuevos pobres de los viejos pobres y a la pobreza reciente asociada a procesos determinados. Claro que también permite detectar a los que perdieron recientemente sus ahorros, su trabajo, su escuela y el acceso a otros recursos similares útiles para el escalamiento social. El concepto de vulnerabilidad facilita ubicar a espacios subsectoriales en donde se generan demandas de empleo e ingreso de fácil acceso para los pobres extremos y que frecuentemente no son contabilizados en los cálculos del PIB. Muchos de esos espacios, como las microempresas son valiosos por representar oportunidades de capacitación para los jóvenes y para otras personas que resienten vulnerabilidades por haber perdido sus fuentes de ingreso y educación. El análisis de las posibilidades de movilidad social debe realizarse detalladamente, por sectores, pues son importantes las particularidades de éstos. Esto ha llevado a este trabajo a analizar, en nuestro país y con cierto detenimiento las microempresas productoras de calzado y de algunos alimentos de consumo cotidiano. Estos análisis se presentan en el capítulo V.

En el capítulo II de este trabajo se ofrece un panorama mundial de los logros y retos que actualmente enfrentan los Estados del bienestar ante la globalización y la desregulación de las funciones estatales. Al utilizar una reconocida tipología de dichos Estados, se procura no idealizar ningún tipo, pues con ello se corre el riesgo de desconocer la vigencia de los planteamientos a favor de la presencia pública y de los esfuerzos colectivos a favor de la desmercantilización de ciertos sectores de la acción pública con el argumento de que son irrepetibles las condiciones estructurales a que se enfrenta la acción pública. El ejemplo del

Estado de bienestar escandinavo se enfrenta como otros Estados a presiones globalizadoras y desreguladoras que perturban sus pactos nacionales, por lo que han debido introducir profundas reformas a sus políticas sociales, tras intensos debates informados de escala nacional, sin que se haya alterado su sentido público. Uno de sus acuerdos ha consistido en aceptar ciertos sacrificios, pero procurando que estos sacrificios a sean pasajeros para las personas involucradas (Erikson, 1998; Allardt, 1998).

Es posible que promoviendo constantemente la libre discusión entre actores sociales con intereses encontrados, a partir de la tensión entre una moral pública vigilante y una individual responsable, se puedan encontrar valores comunes y nuevos puntos de encuentro que reconstruyan los pactos sociales integradores cuestionados por las inclementes fuerzas globalizadas del mercado, la pobreza creciente y la abrumadora desigualdad social. Se defiende la legitimidad de los pactos sociales porque ellos forman el núcleo de los sistemas nacionales de seguridad social, entendiéndolos ampliamente como sistemas esencialmente públicos para la generación y prestación de los bienes y servicios de primera necesidad, pero que deben evolucionar con los recursos y la legitimidad suficientes hacia sistemas para el bienestar. En estas tareas públicas de la reconstrucción institucional parece impensable poder renunciar a la tarea de redefinir colectivamente los valores, ante circunstancias cambiantes y azarosas, como guías permanentes hacia objetivos siempre más elevados. Tampoco parece posible pensar en la posibilidad de que deje de fluir complementariamente el conocimiento acumulado como otro elemento civilizatorio.

El modelo escandinavo de seguridad social, entendida ésta de manera amplia, no es el único en el mundo que, ante presiones estructurales similares, introduce reformas que conservan un sentido público de la acción para el bienestar y se preocupa seriamente por la equidad. Incluso esta alternativa esencialmente pública e egalitaria también se reproduce en algunos sistemas de seguridad social de la América Latina. Para mostrar esto, en el mismo capítulo se analizan las recientes reformas latinoamericanas a los sistemas de pensiones para el retiro, la educación básica y la atención a la salud, bajo estas mismas dos ópticas: la conservación de un sentido público y la procuración de la igualdad social.



Como lo muestra la práctica real de la seguridad social en los países latinoamericanos es pernicioso para el interés general y para el interés de las propias empresas privadas, establecer inflexiblemente una separación de responsabilidades entre las esferas pública y privada, en aras de la rendición de cuentas y de la eficiencia administrativa. Dadas las múltiples imperfecciones del mercado, con las reformas privatizadoras en la generación y prestación de los bienes y servicios de primera necesidad, las empresas privadas concesionarias requieren del subsidio público para garantizar simultáneamente un nivel aceptable de rentabilidad y una prestación aceptable de sus servicios, en términos de calidad, cantidad y oportunidad. A su vez, las empresas privadas podrían ver con mayor flexibilidad la existencia de valores colectivos, como la soberanía, la seguridad social y la seguridad de las personas, como límites al ejercicio de su libertad, porque ellas no los pueden garantizar. El Estado tendría que garantizarlos por medio de la regulación institucional y jurídica.

No menos importante es la función de una moral pública en la formación de un capital humano. La flexibilización de la organización del trabajo y la innovación técnica asociadas a la globalización ofrecen oportunidades restringidas y parciales para la capacitación laboral, que resultan inapropiadas tanto para la acelerada movilidad en el trabajo como para la atención de las nuevas demandas derivadas del cierre de fuentes de trabajo, de las primeras inserciones en la vida, de las modificaciones en la división del trabajo en el seno de las familias y de las menguadas características de las pensiones de retiro.

En consecuencia, es importante el diseño de nuevas e imaginativas políticas de ocupación que brinden empleo y fomenten la libre adhesión social a las políticas existentes. Esta última permitiría que los diferentes grupos sociales perciban una sensación de justicia por su participación en la distribución del excedente económico y en la formación de los pactos sociales. El doble objetivo de las nuevas políticas de ocupación se justifica por la limitada capacidad de crear empleos que tienen hoy día los estímulos tradicionales a la inversión. Es posible que los programas técnico-pedagógicos no alcancen sus objetivos, si carecen de un componente moral que les dé a las personas un sentido socialmente integrador y técnicamente adecuado para enfrentar las nuevas y escasas oportunidades de empleo.

La formación de un capital social también presenta temas de moral pública que son importantes para enfrentar los obstáculos institucionales de la construcción del desarrollo 'desde abajo'. Entre ellos están, de un lado, salvar a las personas del peligro latente que puede encerrar la vida en las llamadas redes locales de protección, cuando éstas presentan sentidos limitados o elitistas de solidaridad y democracia, y enfrentar el hecho de que la cooperación social voluntaria tiene límites compuestos por las estructuras locales de poder, los arreglos institucionales vigentes y el ejercicio del poder gubernamental. Del otro, está la tarea de la reconstrucción local de la cooperación social voluntaria, afianzada en el rescate de tradiciones en peligro de fragmentación.

El capítulo IV introduce al lector en la tradición mexicana en políticas sociales integradas. Sin una discusión pública de los vicios y virtudes de esta tradición es posible que no se alcance diseños de políticas sociales legítimas. Como tampoco se podría alcanzar este objetivo, si no se considera la enorme influencia que ejercen los organismos internacionales de financiamiento y cooperación sobre el diseño actual de políticas sociales. Para ello, se recomienda acercarse al capítulo III, en que se presenta un panorama de los debates internacionales en torno a las políticas sociales contemporáneas.

Un aporte novedoso de este trabajo consiste en subrayar en el capítulo VI que dentro de la vía cooperativa local y regional para producir y autoproducir bienes y servicios de primera necesidad, los productores en pequeña escala tienen más posibilidad de éxito si adoptan una estrategia que diversifique sus acciones, según las estrategias de sobrevivencia familiar; si innovan en lo técnico flexiblemente eludiendo los mayores riesgos económicos; en lo social, compensando eficiencia, equidad y el acceso a informaciones, y en lo político, esquivando las mayores resistencias. En la medida en que avancen en estos renglones, se les facilitarían las negociaciones simétricas y dignas con las industrias privadas que ganan influencia, así como con las dependencias gubernamentales que la pierden. Con este propósito se han reunido algunos casos de cooperativas rurales multiactivas que son representativas de ciertos procesos analíticos. Ellas continúan operando, a pesar de las restringidas opciones que ofrece el actual estilo de desarrollo 'doloroso', a decir, de A.K. Sen y 'destructor de colectividades', a decir, de P. Bourdieu.

En estas acciones autogestionarias resultan ineludibles los estímulos gubernamentales de apoyo, siempre y cuando se les despojen de su capacidad de suplantación clientelar. Como estos estímulos escapan claramente al control cooperativo local y regional, deben ser fruto de pactos socio-políticos nacionales e internacionales, a favor de cambios imaginativos en el estilo de desarrollo impuesto hasta ahora por los organismos internacionales de financiamiento y los neoliberales criollos. Afortunadamente, se vislumbran en la actualidad algunas señales esperanzadoras de cambio que se apuntan en este trabajo.

### **Los objetivos de este trabajo.**

Los objetivos principales de este trabajo son cuatro:

- 1) Contribuir a la valorización de los procesos de producción de los bienes y servicios básicos como una parte del pensamiento social latinoamericano, por tratarse de un tema descuidado por el paradigma neoliberal y por la escuela de las necesidades básicas. Esta valorización se realiza a partir de una fundamentación ética de las necesidades humanas y del espacio de la empresa pública, de una visión institucional en que, a partir de modelos del Estado de bienestar, se analizan los obstáculos y las oportunidades recientes que ofrecen el libre mercado y las reformas a la seguridad social y a los programas de combate a la pobreza.
- 2) Hacer un recuento reconstructivo de los retos que significan superar la pobreza y la falta de satisfacción de las necesidades más apremiantes en América Latina y, particularmente, en México. A la pobreza se le observa como un proceso multidimensional que incluye las carencias, las acciones que se realizan para superarla y las capacidades y potencialidades de los sectores vulnerables, dentro de ciertos arreglos institucionales.
- 3) Realizar un análisis sectorial de algunos bienes y servicios básicos en nuestro país, comparando su desempeño productivo en el neoliberalismo y durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones.
- 4) Explorar para México el efecto de la cooperación entre productores en pequeña escala y consumidores de escasos recursos sobre la producción de algunos bienes básicos; el acceso a los servicios para el apoyo productivo y para el bienestar, y el efecto sobre el desarrollo regional.

### **La metodología.**

El período que abarcan los procesos estudiados en este trabajo corresponde a los últimos tres decenios, los cuales coinciden con dos estilos de desarrollo diferentes, cuya influencia sobre los procesos de producción de los bienes y servicios básicos se trata de observar. El decenio del setenta agrupa a la última etapa de la industrialización por sustitución de importaciones y una política estatal de bienestar. Los otros dos decenios al estilo productivista o neoliberal.

Para recolectar la información empírica se acudió a tres fuentes: a) investigaciones especializadas de colegas que estuvieron adscritos algún tiempo al proyecto de investigación coordinado por el autor en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, b) materiales de primera mano referidos a ciertos productos y regiones como el calzado de cuero, (Tepito en el D.F. y San Mateo Atenco, Estado de México) el ladrillo rojo recocido, (Valles Centrales del estado de Oaxaca) el maíz, (estados de Oaxaca y Chiapas) la leche líquida de vaca, (La Fraylesca, Chiapas) el queso de vaca (Costa de Chiapas) y la autoconstrucción de vivienda rural (Valles Centrales de Oaxaca), y c) investigaciones publicadas y de circulación restringida sobre procesos mexicanos y latinoamericanos. La información sobre las cooperativas proviene básicamente de este último tipo de fuente.

Debe decirse que el marco teórico institucionalista se fue afinando en el transcurso de la investigación, por lo que en la investigación de primera mano no se recogieron materiales sobre ciertas dimensiones que hubieran enriquecido este estudio, como es el caso de la unidad doméstica y sus articulaciones con la unidad productiva. Al inicio priva en los estudios sectoriales una visión económico-regional, centrada en el volumen producido, la productividad y la innovación técnica. Luego se le introduce la visión técnico-constructivista de corto aliento, en que el autor se vincula con especialistas y con organizaciones de productores y/o consumidores para conocer en la práctica los problemas de la difusión y adaptación de innovaciones. La idea guía de esta tarea vinculatoria es que es posible conjugar las opciones democráticas e igualitarias con la productividad e innovación. Se 'descubre' que el campo de la adaptación de técnicas 'adecuadas' a los recursos de la población vulnerable es prácticamente virgen. Finalmente se enfrenta el nivel nacional e internacional de algunos sectores y de las políticas sociales, armado con el marco teórico institucional y con un

enfoque teórico consecuencialista. En esta tarea al autor le sirve mucho la realización de dos cortos estudios, uno sobre la problemática de la salud y el anciano en el municipio de Aguascalientes y otro sobre la política social en el estado de Oaxaca. En la actualidad, el autor se encuentra en una fase en que desea simultáneamente extender sus observaciones a un número mayor de sectores (incluyendo los sectores estratégicos) y de cooperativas de alcance regional, y comprender mejor las articulaciones entre los sectores que forman parte del universo de los bienes y servicios básicos, sin perder de vista su subordinación respecto de la política económica y social, con la esperanza de detectar resistencias institucionales diferenciales que faciliten la autogestión.

### **Reconocimientos y agradecimientos.**

Este trabajo ha sido posible gracias a diferentes apoyos recibidos. El Dr. Pablo González Casanova lo ha animado desde su inicio, al invitarme a coordinar un grupo de investigación interinstitucional que produjo varios diagnósticos sectoriales, gracia al cual pude recibir el estímulo intelectual de los ya fallecidos Pedro Vuskovic y Sergio de la Peña. Don Pablo dio su autorización para que la Dirección General del Personal Académico de la UNAM le diera en dos ocasiones financiamiento al grupo de investigación. El me transmitió la invitación para participar con el proyecto en una red internacional de investigación con cuyos fondos se logró un avance importante. Su exigencia de rigor académico me ha permitido afianzar mis conocimientos. Desde Oaxaca, los comentarios y contactos del Lic. Gerardo Albino González, del Lic. Constantino Pérez Morales, del Mtro. Mario Orúz Gabriel, del Mtro. Carlos Sorroza Polo y del fallecido Dr. Gonzalo Piñón Jiménez fueron muy valiosos. Desde Chiapas apoyaron la investigación el Dr. Pablo González Casanova Henríquez, el Dr. René Estrada Arévalo, el Lic. Juan González Esponda y la Lic. Dolores Camacho Velázquez. Muy útiles fueron los comentarios a informes de investigación previos del Ing. Amado Ramírez Leyva y del MVZ Pablo Rodríguez. Siempre estimulante ha sido el apoyo, el compañerismo y la confianza recibida de la Dra. María Elena Jarquín. Una mención especial para los ayudantes de investigación Adriana Bonilla Marín, el Ing. David Hernández Adame y el Lic. Felipe Contreras Molotla. A todos ellos mi profundo agradecimiento.

## **CAPITULO I**

### **NECESIDADES HUMANAS, MORALIDAD Y DESARROLLO.**

#### **1.1. Introducción.**

¿Para qué sirve un tejido ético? ¿Por qué se debe reconstruir permanentemente el tejido ético? ¿Qué tipo de orientación moral es el que se debe seguir, de manera que las políticas públicas jueguen un papel eficaz en el desarrollo, no sean subsumidas por las fuerzas dominantes y no se cancele la diversidad cultural? Dentro de las ciencias sociales, la respuesta a la primera pregunta parecería ser obvia, dadas las bases constitutivas interdisciplinarias de la literatura clásica, en donde siempre estuvo presente la preocupación por contribuir a la formación de una sociedad racional y moralmente organizada, y dada la gran influencia que actualmente ejerce la ética sobre la economía y la ecología. Constancias de esta última influencia son las concesiones del premio Nobel y el premio Nobel Alternativo a especialistas en 'economía moral', Amartya Sen y Manfred Max-Neef, respectivamente, y la importancia que muy recientemente le confieren a la moralidad y al desarrollo los debates internacionales y algunos organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial, que ha abierto una sección especial de sus investigaciones para abordarlos.

No obstante, todavía persisten ciertas posiciones que cuestionan la funcionalidad del tejido ético. Algunas de ellas ven a la moral únicamente como un (mal) sustituto de la información y del conocimiento sistemático. Otras que consideran innecesaria a la moral, una vez que se cuenta con el conocimiento de las instituciones jurídicas y sociales que atestigüen el desarrollo de la sociedad, y otras más que, por principio, niegan la importancia de la moral en el desarrollo de la sociedad.

Pablo González Casanova (2000:II) nos ha recordado hace unos días que nuestro sentido moral puede ser una guía del conocimiento, cuando se quiebra la teoría, como sucede hoy día, ante el desánimo, miedo o conformismo que desatan los costos sociales de la globalización y el ajuste estructural. Ante esta realidad, hace falta reconstruir la confianza perdida con la ayuda conjunta de la moral y de las investigaciones científicas conocidas, de manera que se apoye a los nuevos pactos y alianzas políticas que están emergiendo y se pueda aspirar a objetivos más altos. Podría decirse generalizando con R.A. Putnam (1998:240) que cualquier objeto complejo de

conocimiento es moral, en el sentido de que la investigación científica aun no permite aprehender el significado de los procesos sociales sobre la satisfacción de las necesidades humanas. En otras ocasiones, la moral se ha utilizado dogmáticamente como sustituto de un conocimiento sistemático. Así ha sucedido en los últimos decenios con las reformas a la manera pública de producir bienes y servicios básicos y a la política social, en donde es notable la falta de integración entre la teoría y la evidencia empírica.

Por ejemplo, M. van de Walle, una experta del Banco Mundial, reconoce públicamente en un libro compilado por ella (Van de Walle y Nead, 1995), en que participa Amartya Sen con un artículo, la existencia en estos campos de una gran brecha entre la teoría y la práctica, la cual ha sido llenada con experimentaciones y consideraciones ideológicas. Ella sostiene en consecuencia, que las agencias internacionales de financiamiento actúan más por ideología, experimentación y voluntad política que por conocimiento, cautela y pragmatismo. Otro ejemplo más. J. Stiglitz (1988), economista en jefe del mismo banco hasta mediados del 2000, afirma que las privatizaciones de las empresas públicas exigidas a los países en desarrollo-- y que influyen decisivamente en el perfil de sus políticas públicas-- se basan en supuestos equivocados como la existencia de un número considerable de productos en los mercados, en la existencia de una amplia competencia, en la disponibilidad de buena información, por parte de los diferentes agentes económicos, y en la separación de las presiones corporativas de las principales modalidades de la participación política y gremial. La CEPAL (2000:14) considera que no existen soluciones universales en cuanto a las modalidades para reducir los déficits fiscales, la inflación, la inserción en la economía mundial, la participación del sector privado y la eficiencia administrativa del Estado; es decir, que no existe un modelo único del manejo macroeconómico ni de las reformas estructurales. Agrega que la definición de lo público y lo privado se vuelve con el tiempo más flexible, aceptándose la posibilidad de abrir espacios a la sociedad civil y de imaginar combinaciones inéditas en las inversiones mixtas. Ahora parecen tan importantes la diversidad y la particularidad como las recetas pretendidamente universales. Por eso, el organismo acepta la posibilidad de que en el corto plazo se reformen dichas reformas, en aras de alcanzar la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones, como una manera de calibrar la calidad del desarrollo.

Significativamente, algo similar ocurre con las acciones colectivas, liberadoras, desarrolladas por muchas de las víctimas y de los excluidos de los beneficios de la globalización, las cuales suelen guiarse también más por ideología, experimentación y voluntad política que por el aprendizaje y la retención de la memoria colectiva. Se trata de interacciones dinámicas en que se mezclan invariablemente las acciones pasivas y activas de los diferentes actores sociales involucrados, el ser y el deber ser, así como las herencias de estilos de desarrollo diferentes y los nuevos proyectos, recogidos ambos con maduraciones diversas. Las interacciones son dinámicas, dado que los diferentes actores sociales muestran acciones activas, directamente relacionadas con el poder que poseen. Los actores más poderosos tienen la capacidad de impedir que intereses autónomos se articulen y se defiendan (Lukes, 1974:24,31). Por eso, 'los que mandan' no permanecen pasivos ante procesos aparentemente inofensivos para otras personas, sino que proceden *preventivamente* para continuar controlando la situación. Así fijan ellos las reglas del juego de una sociedad, llamadas también 'arreglos institucionales' (R. D. Putnam, 1993), como una mezcla de normas jurídicas, acciones sociales y alianzas políticas un tanto preventivas y un tanto curativas. Por su parte, 'los que obedecen' también formulan demandas que se ciñen o no a las reglas del juego social, y que resisten con cierto éxito los intentos del poder establecido para minimizar las demandas. Sus acciones de resistencia y de ofensiva transforman las identidades personales de los que mandan y de los que obedecen, hasta convertirlos en sujetos sociales autónomos; es decir, en personas y organizaciones capaces de conseguir metas de manera independiente y de establecer alianzas sociales eficaces.

Algo similar sucede con la definición de los 'problemas sociales'. Los problemas sociales no están simplemente 'allí', listos para que el funcionario y el observador los recojan y analicen. Ellos dependen de la conciencia colectiva. Pueden estar en estado latente o manifiesto, estar ampliamente diseminados o concentrados en determinados grupos de personas. Por ello es igualmente importante preguntarse por el contenido material de un problema social como preguntarse para quién es importante.

La postura objetivista en moral, a la cual se recurre reiteradamente en este trabajo, se aleja de una metodología simple de antecedentes y consecuentes, propios de la estática comparativa y trata de descubrir procesos dinámicos que se van enriqueciendo o empobreciendo



conforme cambian sus antecedentes. Esta postura acepta una visión consensuada y sustentada en los resultados de la investigación científica, cuyas conclusiones se enriquecen con los debates y convenios internacionales y con la creatividad que florece en las organizaciones sociales de base así como en los espacios sociales y morales particulares (Doyal y Gough, 1993; Thompson, 1987, cap. 3).

En consecuencia, al poder no se le ve como una cuestión anterior y fija de distribución del mismo, sino como una habilidad para debilitar enemigos y fortalecer amigos, por medio de alianzas políticas. "La viabilidad política de cualquier proyecto social no es un dato que está dado de antemano: hay que entenderla como un proceso de construcción progresiva de viabilidad de acumulación constante de fuerzas y respaldos que se va ganando en el curso mismo de la lucha por el nuevo proyecto social" (Vuskovic, 1991:32). Se trata de interacciones o relaciones sociales no lineales entre los elementos de los polos en conflicto, las cuales dan lugar a diversos estados compatibles, pero insospechados. Esto obliga a trabajar con nociones como relaciones sociales inestables, azarosas, inciertas y que producen efectos perversos (Max-Neef, 1993:119).

Por lo tanto, es aconsejable en estos temas no ser ni normativo ni dogmático, sino incursionar en ellos como en un campo de frontera, con un sentido humilde y plural en que no es fácil hablar de 'errores' en las construcciones teóricas cuando lo que está en juego es encontrar vías alternativas de desarrollo, por estar sujetos estos campos del conocimiento constantemente a la indeterminación y a la sorpresa.

Esto no quiere decir que no existan útiles construcciones teóricas de niveles de análisis múltiples y valiosas informaciones empíricas que pueden ser puestas exploratoriamente a debate. Esto es lo que se ha tratado de hacer en este trabajo. Aquí se ha hecho un esfuerzo para usar a la ética como un complemento de interpretaciones teóricas basadas en informaciones empíricas y de acciones prácticas lo más ricas posibles. Pero se está muy consciente de que, en nuestra realidad actual, la ética no debe suplantar a una rica investigación científica.

## 1.2 Moral privada y moral pública.

Los valores no son exclusivamente jerarquizaciones de interés abstractas, que alcanzan un grado de cristalización, en un cierto momento, y a los cuales pueden recurrir los agentes individuales con seguridad, en cualquier momento. Los valores no se agotan en la esfera de la racionalidad individual, ayudando a decidir a las personas, en ciertas circunstancias, lo que es correcto o no y a decidir basándose en su intuición, sino que contribuyen a que se tome conciencia de la oposición que puede existir entre algunas de las decisiones tomadas o por tomar, y a justificar los principios centrales que guían a las mismas. Las circunstancias que rodean las acciones sociales pueden ser adversas e impedir que se revelen las 'verdaderas preferencias', por falta de la libertad necesaria. Si se quisiera profundizar en 'las verdaderas preferencias', se tendrían que especificar las circunstancias ideales; asunto que se relaciona íntimamente con la ausencia de libertad y de ciertas instituciones sociales, puesto que cualquier proceso de distribución y de política social concreto e institucionalizado modificará, en alguna medida, las preferencias. Naturalmente que no debía de pasarse por alto la especificación del control utilitarista y elitista o no de la mencionada distribución, porque afecta la naturaleza de las preferencias individuales o colectivas. Algo similar ocurre con el uso de la mentira, la simulación, la impunidad y la corrupción, así como con las preferencias condicionadas por fuertes tradiciones culturales comunitarias, por lo que es indispensable adoptar una visión pluralista que tome en consideración estas variaciones.

En el caso de las decisiones públicas, que aquí interesan de sobremanera, se debe recurrir a ciertos supuestos políticos para suponer si una decisión soberana es correcta o no para la sociedad en su conjunto. Entre dichos supuestos están la presencia del Estado con sus formas de administración centralizadas o descentralizadas. La racionalidad pública exige reglas generales y explícitas que expresen la justificación apropiada de un cierto tipo de orden social (Sen y Williams, 1983:3).

En un Estado moderno y complejo, la racionalidad pública requiere que las personas individuales sean consideradas como seres autónomos, capaces de tener metas, planes y ambiciones y de exigir respeto hacia ellos. Por lo tanto, los valores apropiados para juzgar la

bondad de una acción pública deben considerar aquéllos relacionados con la satisfacción personal y utilitaria de sus deseos o preferencias, bajo condiciones previamente especificadas, y aquéllos relacionados con la distribución de intereses, derechos, beneficios y perjuicios hacia otras personas, lo que implica conocer las características de quienes toman las decisiones.

Para A. K. Sen (1985:138-141), las capacidades son una característica de 'una persona en relación con ciertos bienes'. En su noción de 'persona' es inseparable el tipo de relaciones de dominación a la que se ve sometida y de la posición social que ocupa, por lo que al referirse a la libertad personal considera las posibilidades reales a las que tiene acceso y no sólo sus elecciones subjetivas. Al disponer una persona de un objeto, éste le confiere ciertas habilidades que no se podrían manifestar en su ausencia, como transportarse, en el caso de la disposición de una bicicleta para una persona sana o de una silla de ruedas para una persona enferma. Esa habilidad les puede proporcionar consecuentemente cierta utilidad, como sentirse feliz, de manera que se produce una secuencia que va de la habilidad a la utilidad y no al revés, como sostienen los utilitaristas. Reconocemos a nosotros mismos, tener la conciencia de lo que nos ha formado, es en mucho un resultado de nuestras habilidades (Sen, 1984:334).

Entonces, la 'persona' deja de ser una mera 'localización de utilidades', como en el caso de la concepción de los autores utilitaristas. La capacidad para que una persona ejerza sus funciones indica lo que ella puede hacer o no hacer y lo que puede ser o no puede ser, ya sea que intervenga activamente en su afán o que una institución pública le atienda ciertas necesidades, impersonalmente. Para comprender esta función de las políticas públicas en relación con la capacidad para que las personas ejerzan sus funciones, es necesario entender que se trata de libertades o funcionamientos positivos y negativos; es decir, positivos como aquellos recursos que se valorizan favorablemente, por la virtud que representan para personas 'que están en posición de elegir de una manera razonada y aprecian esa libertad de elección', y negativos como aquellos recursos que permiten a todo tipo de personas 'librarse de' una serie de males (desnutrición, malaria, paludismo, discriminación, etc.) (Sen, 1998:69-70).

En el campo de la justicia, Rawls (1971, 1992) ha ejercido en las últimas décadas una gran influencia sobre todo en el campo liberal, pero también en el comunitario. En cuanto a su influencia sobre la ideología liberal, se pueden detectar ciertos rasgos afines como: el

establecimiento de un acuerdo social en que se acepta la cooperación sobre bases racionales, la asignación de derechos y deberes para todos, y un criterio compensatorio para los miembros más vulnerables o en desventaja de la sociedad. Este acuerdo es metafórico más que histórico; la compatibilidad entre el goce de un conjunto de libertades básicas es compatible con un esquema general de libertades para todos, las desigualdades sociales en la ocupación de posiciones y oficios se aceptan porque previamente existe la igualdad formal de oportunidades, y porque existe una 'regla de preferencia' que privilegia a los miembros con menos ventajas en la sociedad. La igualdad de oportunidades se expresa en bienes y libertades primarios que tienen la capacidad de regular y ordenar las relaciones sociales. Esta postura es sostenida por Rawls en la primera obra mencionada más arriba. En la segunda obra, reconoce que el mencionado acuerdo basado en cuestiones racionales es moral, estrecho y no político y que no corresponde a la realidad histórica de una sociedad democrática. Sin embargo, Rawls ya en su primera obra, al referirse a las 'circunstancias de la justicia' afirma que las demandas en conflicto no son resultado o no resultan completamente de las actitudes individuales, sino que provienen de la diversidad de fines humanos, ya que 'el pluralismo es un rasgo esencial de las sociedades humanas'. Sin embargo, el conflicto de intereses puede ser manejado en una sociedad democrática y dar lugar a discusiones y negociaciones informadas, y mostrar amplios efectos sobre la toma de posiciones responsables. Esta respuesta de Rawls a la noción de justicia le ha permitido ejercer influencia sobre el campo comunitarista, por su postura acerca de los criterios distributivos, aun cuando no establece procedimientos normativos para resolver preguntas particulares sobre la distribución de recursos u oportunidades en sectores específicos.

Aunque siendo el contexto de muy bajo desarrollo y extremadamente vulnerable la posición social de una persona, es probable que sea muy limitada su capacidad de ejercer sus libertades, de funcionar apropiadamente y de realizar elecciones razonadas, en parte, porque el propio contexto de dominación le hace introyectar el conformismo, el paternalismo y la desilusión. En este caso, se tienden a borrar las diferencias entre el logro y la capacidad de logro. Así, podría ser moralmente aceptable definir el desarrollo personal como el acceso a necesidades básicas (Sen, 1998:73).

En este autor, el concepto de capacidad tiende a desplazar, en otro nivel de análisis, aspectos como el ingreso o el PIB como indicadores del desarrollo y que se refieren a una única forma de vida, centrada en el lucro o logro individualista. También se aleja de los recursos o bienes primarios como criterio del desarrollo, porque éstos se pueden referir exclusivamente a la utilidad personal que proporcionan (nutrientes, por ejemplo) y dejar de considerar otras características igualmente importantes como satisfacer el hambre, proveer de estímulos, enfrentar convenciones sociales, oportunidades para socializarse, que no son fácilmente detectables por medio de informaciones de mercado., y que le permiten a las personas ejercer su libertad, que es una noción muy próxima a funcionar en sociedad.

Una moral basada en los derechos de las personas requiere de la concreción de sus proposiciones, lo que hace posible que los valores se envuelvan en las instituciones sociales existentes tanto para recuperar la tradición y la cohesión social como para el replanteamiento de la primera y la innovación en la segunda. Esta misma idea es central en el ejercicio de la evaluación de la acción social y en la posibilidad de minimizar conflictos surgidos de los diversos intereses públicos. Los valores en juego acompañan cotidiana y permanentemente a la acción social, independientemente del nivel de conciencia que las personas particulares tengan de ello.

Una moral basada en los derechos de las personas concentra su interés sobre las nociones de: a) la ideología individualista o comunitarista, b) la igualdad, equidad y justicia, c) las 'oportunidades', d) la evaluación de las acciones de acuerdo a las consecuencias, y e) la asignación de responsabilidades (Sen y Williams, 1983:19).

### **1.2.1 La ideología.**

La ideología comunitarista contemporánea enfatiza que los derechos de los individuos deben equilibrarse con la responsabilidad social y que los valores y criterios de selección son relativos a cada cultura. Se trata de criterios relativos a los conceptos dominantes de justicia en un momento histórico, en una sociedad. Los comunitaristas se distinguen de los individualistas en tres puntos principales:

- i) parten de la existencia de amplios espacios sociales caracterizados por conflictos de interés, en que se defiende la diversidad cultural de los bienes y la legitimidad de los diferentes derechos y principios distributivos. En tanto que los individualistas presuponen que es posible arribar a un acuerdo social único que es de conveniencia para todos los grupos y posiciones de poder. Los comunitaristas son relativistas éticos y los individualistas son universalistas.
- ii) los comunitaristas suponen la necesidad de la membrecía a una comunidad para entender qué se selecciona, las razones de dicha selección, y las alternativas disponibles para elegir. Los individualistas parten de la unidad de la responsabilidad del individuo como agente moral, previa a la pertenencia a una comunidad y a la afiliación a ciertas prioridades, y
- iii) los comunitaristas están interesados en la promoción de actitudes comprometidas con la responsabilidad hacia valores comunes a todos los miembros de la sociedad, hacia instituciones públicas que fomenten el entendimiento mutuo y la solidaridad. Pero también desconfían de decisiones centrales y de políticas generales (Loera, 1999).

### **1.2.2 La equidad, la igualdad y la justicia.**

Según Bobbio et. al (1986) existen dos concepciones tradicionales de la igualdad: i) la igualdad en las condiciones de la oferta de un bien público. Esta noción trasciende la condición del reconocimiento del derecho de recepción de un bien público y especifica que éste sea igual en cantidad, calidad, eficiencia y relevancia. Estas condiciones no toman en cuenta las condiciones sociales diferenciales de los sujetos que reciben los bienes públicos, y ii) La igualdad de derechos como una acción independiente de las características de los sujetos. Los derechos pueden operar con independencia de las características de los sujetos que se benefician de ellos, definidas éstas según el debate público.

Para responder a los reclamos del debate público y ante la evidencia de que los sujetos poseen características individuales y grupales diferentes, el Estado y/o alguna otra entidad pública deben regular y legitimar esos derechos y vigilar si se cumple o no con la demanda de un bien público, tomando en cuenta las características particulares de los sujetos.

La vigilancia de una distribución generosa de un bien público puede realizarse con fines diametralmente opuestos. Estos pueden tratar de eliminar o mantener las diferencias sociales existentes o hasta ahondarlas, si es que no se persigue explícitamente la "regla de preferencia", que se define más adelante, para que aquellos que históricamente han mantenido posiciones sociales relativamente desventajosas las abandonen temporal o definitivamente. La opción anterior es contraria al criterio de que los bienes públicos deben asignarse a las personas que tengan más méritos, de manera que se incremente su eficiencia y su retorno económicos.

Con el tiempo, la aplicación de la regla de preferencia puede ir disminuyendo hasta dejar de ser aceptable para la sociedad en cuestión como un instrumento del igualitarismo. Entonces, los individuos movilizados socialmente pasarían a ser tratados según sus responsabilidades, capacidades y méritos personales. No tomar en cuenta esta limitación de la regla de preferencia puede traer como consecuencia el surgimiento tanto de desestímulos entre las personas que disponen de más méritos como de abusos inmorales, por parte de personas 'aprovechadas' que ya han gozado de los efectos esperados del nuevo acceso a los recursos públicos. Dos posibles consecuencias funestas de esta última conducta son, de un lado, la pérdida de eficiencia de las instituciones públicas y, del otro lado, su deslegitimación frente a la opinión pública. La determinación precisa y concreta de esos límites no parece ser un asunto exclusivamente legal, sino que hace falta la internalización moral de un sentido de responsabilidad individual, al cual no se puede renunciar en aras del peso que pueda tener en el sentimiento de las personas el entorno estructural, como muchas veces sucede con uno de los efectos de la ideología de izquierda. Las personas que se sienten victimizadas por el entorno estructural dejan de interesarse por elevar la productividad de su trabajo, por elevar la eficiencia organizativa de la organización e incluso por los objetivos colectivos, lo que poco ayuda a la tarea de consolidar pactos político-sociales. En ese caso, las medidas que refuerzan el control social tampoco ayudan a dicho fin.

Lo que en estas intervenciones no queda claro es saber si con ellas se alcanzará alguna vez la igualdad, frecuentemente pregonada en el discurso político. Atendidos a los condicionantes anteriores, es posible decir que la manera favorable y generosa de distribuir los bienes públicos entre grupos políticamente dominados influye sobre la probabilidad de arribar a la igualdad. Es

mayor dicha probabilidad, si el criterio de distribución se basa en la necesidad de los sujetos de un bien público que si se basa en sus méritos, puesto que entonces se favorece a los que más merecen y no a los que más necesitan.

En la noción moderna de equidad vista como un continuo se distinguen tres grandes posiciones: en un extremo la equidad absoluta, en el otro la equidad como expresión del respeto de la diversidad cultural del ser humano y, en el centro, la equidad como un instrumento correctivo del igualitarismo (Loera, 1999).

Para la equidad absoluta, la humanidad expresa valores esenciales comunes y universales, que se traducen en atributos igualmente comunes y universales, especialmente en lo tocante a la propiedad. En esta noción se defiende la propiedad colectiva o comunitaria como herramienta de la equidad y se aboga por la permanencia de la función del Estado como entidad mediadora de los conflictos de interés existentes en la sociedad. Para la equidad culturalmente relativa, la igualdad se expresa como el 'libre acceso a un amplio repertorio de opciones' referentes a las condiciones de vida, oportunidades y logros.

La equidad como instrumento correctivo del igualitarismo no es una noción internamente homogénea, pues en su seno se distinguen cinco posiciones diferentes:

i) La posición que acepta que existe la igualdad entre iguales y la desigualdad entre desiguales. Ella es la base de las acciones compensatorias o asistencialistas, en que se privilegia a los grupos en desventaja, a fin de disminuir el impacto que tiene en los individuos la brecha de oportunidades desigualmente distribuidas.

Las acciones compensatorias pueden ser a su vez de dos tipos:

- emancipatorias. La estrategia une oportunidades de acceso a bienes públicos con su resultado positivo inmediato. Esta unión se justifica por el hecho de que la pertenencia de una persona a una posición social determinada puede ser condición suficiente para que sus miembros sufran la exclusión a las oportunidades de desarrollo, y
- no emancipatorias. Sus acciones compensatorias se dirigen directamente a los individuos, sin pretender mejorar la posición de pertenencia ni cambiar el rango de tolerancia de la sociedad hacia las brechas de la igualdad. Las personas siempre serán juzgadas por criterios de adscripción, porque sus grupos de pertenencia no cambian de posición, y los grupos de poder



consideran que no es bueno que cambien. En consecuencia, el criterio con que se juzga socialmente a esas personas no es el sentido de responsabilidad individual, sino otros criterios frente a los cuales los individuos no son responsables. Las acciones caritativas pertenecen a este tipo de acciones compensatorias, por carecer de efectos significativos sobre la posición de sus grupos de pertenencia.

ii) La opción que acepta que se consigue la equidad proveyendo a los individuos de condiciones o insumos necesarios para llevar una 'vida digna'. En este caso son los funcionarios, planificadores o los representantes de la clase dominante, quienes deciden cuáles son esas condiciones o insumos necesarios, su calidad, cantidad y eficiencia en la entrega. Su acción se guía por la disponibilidad de recursos presupuestales; criterio que frecuentemente condiciona la respuesta social de lo que se considera legítimamente como una necesidad 'básica'. A los individuos en desventaja se les ofrece la esperanza de que ese mínimo o básico subirá, en la medida en que la sociedad disponga de más recursos.

Esta opción sufre actualmente de un desprestigio creciente. Se ha abandonado la idea de un planificador central justo. El planificador debe ejercer una capacidad política para impulsar a la comunidad como actor y autor de sus propias decisiones. Los diseños de políticas públicas más aceptables requieren del convencimiento de los actores sociales que acepten el pluralismo de intereses como un paso previo a la construcción de espacios sociales amplios. Dicho convencimiento pasa por el debate y la información acerca del diseño y la operación de políticas particulares. Hoy día, el planificador debe aceptar que cada comunidad de intereses produce sus propias respuestas y que éstas deben expresarse políticamente en un escenario tolerante.

iii) La opción que asegura que se consigue la equidad al 'igualar el acceso a las oportunidades'. Esas oportunidades son de naturaleza instrumental y poseen un carácter 'sinérgico' diferencial, que no es inmune ni neutral frente a las condiciones estructurales. Entre las condiciones que afectan la probabilidad del sinergismo de las oportunidades están las siguientes:

- la importancia de criterios de adscripción para juzgar competencias y méritos personales,
- la carencia de instrumentos o competencias que permitan aprovechar las oportunidades de logro,

■ la relevancia de los estímulos tanto para la vida presente de los individuos como para su vida futura.

iv) Las acciones compensatorias que se dirigen al logro de metas cuya amplitud obedece a 'condiciones o situaciones atribuibles a la responsabilidad de las personas', como el esfuerzo personal, el nivel, el tipo de inteligencia y la motivación, entre otras. Procura eliminar condiciones adversas de acceso o facilitar el acceso a los insumos necesarios para que reine la responsabilidad individual. Con estas acciones no se trata de alcanzar productos donde claramente interviene la responsabilidad individual, sino de eliminar sesgos atribuibles a aspectos donde los individuos no son responsables. Se trata de asegurar mínimos de bienestar que permiten ejercer competencias individuales. Por ejemplo, combatir la mentira, corrupción y simulación política, y asegurar que el logro educativo mínimo para gozar de una vida digna no falla por la mala nutrición. Y no que se alcance la máxima calificación escolar.

v) La equidad como el logro de una rica amplitud de opciones para una gran diversidad social de necesidades, aspiraciones y destrezas. La mayoría de las personas debe reconocer en una sociedad equitativa opciones individuales para sus diferentes necesidades. Se trata de la opción reformista más ambiciosa y que ha popularizado por el PNUD (1990). En su *Informe sobre el Desarrollo Humano* 1990, este organismo reconoce que el beneficiario del bienestar es y debe ser el desarrollo humano y no el sistema económico o el mercado, porque éstos no distribuyen a la mayoría los beneficios, sino que los concentran y hasta extraen los escasos beneficios logrados por la mayoría, para fines de acumulación de capital o de atesoramiento.

En este trabajo se afirma que en asuntos públicos, la definición de moralidad que se requiere es una moralidad crítica, guiadora, capaz de poner a prueba los juicios y los valores. Según Lukes, (1985) existen dos visiones distintas aunque necesariamente complementarias de la moralidad. La moralidad 'estrecha' como virtud que sirve cotidianamente como remedio para enfrentar ciertas contingencias desafortunadas de la vida social, por medio de los derechos, las obligaciones y las virtudes. Esta moralidad se interesa más por los derechos y la justicia retributiva más que por el bien y la justicia distributiva. La segunda visión corresponde a una moralidad 'amplia' que critica a la primera desde un punto de vista supraindividual, poniendo a prueba y guiando los juicios y las virtudes. Se trata de una moralidad íntimamente ligada a los

cambios sociales y las necesidades de los actores sociales involucrados. Estas funciones operan teóricamente de manera plena, cuando se han creado las relaciones sociales que pueden limitar los excesos del mercado y la libertad individual (como el individualismo posesivo, el consumismo y la búsqueda de prestigio), en que paulatinamente se volverían innecesarias los frenos, los remedios y los mecanismos reparatorios, pues las personas habrían interiorizado virtudes comunitarias y las instituciones se habrían adaptado a ese nuevo contexto. Dichas relaciones sociales tienen que ver con factores sociales, organizativos y culturales asociados a la escasez de recursos y a una disponibilidad ampliada de los medios para superarla. Con estos cambios sociales permanentes no desaparecería el escenario de los conflictos de interés, sino que en éste cambiaría la naturaleza de los intereses. Serían la diversidad de los fines humanos y el pluralismo cultural en su máxima expresión, los que aparecerían finalmente, pues se habrían vuelto normales las condiciones posibles y necesarias para la cooperación humana voluntaria. Los frenos posibles a la satisfacción de las necesidades humanas las fijaría únicamente la misma sociedad (Heller, 1978).

### **1.2.3 Las oportunidades.**

Las oportunidades se aprecian conjuntamente con los recursos disponibles para observar el uso exacto que de esos instrumentos hacen las personas y que está sujeto a grandes variaciones, puesto que dependen de sus capacidades para aprovechar dichos instrumentos. El campo de las oportunidades también se ocupa de la ampliación de la cobertura social de dichas oportunidades; es decir, de las nuevas demandas sociales así como de las fuerzas que se oponen a ellas. Esta moral debe responder a las dos preguntas siguientes: “¿cómo se podría vivir aquí y ahora y en el futuro próximo’ y ¿cuáles instituciones serían necesarias para lograrlo?” La evaluación de las consecuencias incluye el cumplimiento más o menos completo de las normas legales y consuetudinarias, ante la preferencia de unas metas sobre otras.

El liberalismo enfatiza la libertad individual y reconoce la función de un Estado que redistribuye el beneficio social. En su origen, el liberalismo fue influenciado ampliamente por el utilitarismo, en que la asignación de recursos económicos se guía por la utilidad y la preferencia de las personas, aunque se reconoce que se puede presentar la exclusión de los más pobres en

ciertas etapas del crecimiento económico. Actualmente el liberalismo dispone de fuentes no utilitaristas (Loera, 1999) como la obtención completa de información de todas las alternativas, como un requisito para salir de la pobreza; la eliminación de imperfecciones del mercado que permita el equilibrio entre las necesidades del crecimiento de la población y el perfeccionamiento de la competencia, y la posibilidad de integrar la libertad, la igualdad y la comunidad. Esta posibilidad en Dworkin (1993) implica la igualdad de recursos, que depende de la capacidad de las personas; el nivel de los recursos disponibles, y la capacidad de arribar a consensos sociales, en espacios caracterizados por el conflicto de intereses. En Latapí (1993) y dentro del sector educativo, la justicia educativa (llamada proporcionalidad solidaria) consiste en justificar la apropiación individual de un bien público, siempre y cuando se mantenga en proporción a la magnitud de recursos existentes en la sociedad en general, y se mantengan normas de logro académico. Así, la disponibilidad de educación superior se justifica en función de la universalidad alcanzada en la educación básica. Es decir, en relación a la cuantía de la participación escolar; a la cantidad y calidad de los recursos escolares, y a la magnitud de los recursos escolares para la población más pobre.

En el debate contemporáneo sobre el diseño de las políticas públicas, se distinguen autores que prefieren igualar los niveles efectivos de logro, como Roemer (1994), y otros, como Sen, (1992) que prefiere igualar las capacidades para funcionar; es decir, para alcanzar una síntesis entre logros y la libertad para seleccionar entre diferentes estilos de vida, en que la libertad es más importante que los logros. Dentro de ciertas posiciones y relaciones sociales, la desigualdad es evaluada por Sen no tanto como niveles de logro (o abandono de carencias), sino como la libertad para seleccionar entre diferentes estilos de vida; es decir, como la capacidad o libertad de logro. Esta última incluye dos componentes. De una parte, el logro real y, de la otra, la oportunidad efectiva para obtenerlo. Su concepto de funcionamiento es una síntesis de ambos componentes. El funcionamiento de una persona es una síntesis, un producto, de sus haceres y de sus seres. La noción de bienestar en Sen implica la necesidad de definir la eficiencia de la agencia de una persona; es decir, su habilidad para realizar metas y valores, dentro de un escenario social lleno de tensiones y conflictos. Así, la evaluación de las políticas debe tomar en consideración el rango de alternativas para lograr el bienestar, la eficiencia del esfuerzo de las

personas para alcanzar sus metas y la manera de disponer de las alternativas, dentro de escenarios de conflicto de interés.

Las tensiones sociales influyen sobre la percepción de la equidad de los individuos particulares. Ellas se jerarquizan en tensiones básicas y secundarias y son inseparables de determinadas nociones de justicia social y de una ética política. La tensión básica se produce a partir del enfrentamiento entre divergentes nociones acerca de la justicia y la ética, en que no se tolera mayormente la desigualdad. En el caso de las tensiones sociales secundarias es mayor la tolerancia hacia la desigualdad. En ocasiones, la tensión básica puede consistir en la libertad política, en otras en la participación económica o en la participación educativa. Una segunda fuente de las tensiones se relaciona con la magnitud de la diversidad de los grupos e individuos. A mayor diversidad social, mayor centralidad de la tensión. Una tercera fuente de las tensiones tiene que ver con las nociones de oportunidad y logro, que involucran cuestiones importantes para competir bajo condiciones similares, como el esfuerzo personal, la responsabilidad y el mérito.

#### **1.2.4 La evaluación objetiva de las acciones de acuerdo a las consecuencias.**

¿Es posible ser objetivo en asuntos de moral pública, cuando éstos se caracterizan por el conflicto de intereses y la mayoría de la población no satisface sus necesidades más inmediatas? La respuesta a esta pregunta es negativa para los pensadores utilitaristas, pues ellos no aceptan la existencia de relaciones históricas y cambiantes entre los valores profesados individualmente y su entorno social. Para ellos la necesidad humana es “un campo abierto y flexible” (Plant, 1989:14-15) y las llamadas necesidades ‘sociales’ no son más que deseos y aspiraciones individuales, expresados por individuos racionales y bien informados (Nozick, 1974). Además, en el remoto caso de que se diera cierto consenso, éste no perduraría. La respuesta a la pregunta inicial de este inciso es afirmativa para los pensadores no utilitaristas. Como prueba de dicho consenso está la defensa de los derechos y de las necesidades humanas llevada a cabo por los organismos internacionales de cooperación y las organizaciones voluntarias, las cuales abogan por el valor intrínseco y aceptable de dichos derechos, y por su determinación empírica y universal, que es la oferta de una canasta de bienes y servicios básicos. Sin embargo, es de

reconocerse-- como se apuntaba al principio del capítulo—que las convenciones y compromisos internacionales a favor de los derechos humanos pueden quedar por largo tiempo en el nivel de los derechos aceptables pero no exigibles, dependiendo de las reglas del juego de una sociedad determinada. La visión objetiva y consecuencialista de la moral pública, por la cual se aboga aquí, se refiere a la justicia distributiva, y pretende ser una contribución para que dichos derechos se hagan efectivos. Aquí se denomina consecuencialista o institucionalista a una moral que se fundamenta, de un lado, en una moral objetiva de los deseos e intereses y, del otro lado, en una moral de la responsabilidad por las acciones realizadas. Su función es impactar activamente sobre la legitimidad política y el perfil de la estratificación social, con lo que se modificarían las relaciones existentes entre las posiciones sociales, los derechos y los satisfactores. De igual manera impacta sobre la calidad de los bienes y servicios públicos que puede entregar un gobierno a la población, como se verá más adelante.

La fundamentación objetiva de los deseos e intereses se refiere a cuestiones como las maneras de sustentar seriamente (es decir, en el debate público, en la ley, en el presupuesto, instituciones, etc.) como suyas la compasión, la caridad y la justicia; a la proporción de personas que practican esas virtudes, y a los factores sociales y políticos que elevan o bajan la proporción anterior. Para el caso del debate público (y en la investigación social), se puede alcanzar cierto nivel de objetividad en la evaluación de la moral pública, viéndola *objetivamente* como una construcción social; vale decir, reseñando fielmente la diversidad de planteamientos y valores en juego, la compatibilidad e incompatibilidad entre ellos, los grupos que defienden unos y otros planteamientos y valores, y las maneras cómo lo hacen. Pero esto no permite decir mucho sobre la bondad del resultado del conflicto de intereses o sobre la justeza de un principio distributivo. Una sociedad puede debatir y, sin embargo, estar equivocada, como lo estuvieron los stalinistas o los nazis. Para acercarse a este resultado puede ser útil describir el contexto real que rodea la acción social, en cuanto a la libertad, agencia social y respeto a la persona humana, con las respectivas posibilidades, alternativas y contradicciones *objetivas* que vislumbran los actores sociales, cerciorándose de que las elecciones tomadas son verdaderamente propias, y contrastar el mencionado contexto, las posibilidades, alternativas y contradicciones con un contexto más equitativo, para entender su significado social. Esto es, razonar con los actores sociales, dada la

ausencia relativa de una agencia moral y universal. (Walzer, 1998:230-234). Para poder decir si las elecciones realizadas por los actores sociales son *objetivamente* mejores, debe intervenir la crítica social y la percepción y la discusión científicas (González Casanova, 2000; R.A. Putnam, 1998:236-240).

Es obvio que los planteamientos anteriores para alcanzar operativamente la objetividad moral en asuntos públicos están contenidos numerosos elementos políticos. Sin embargo, hace falta agregar que para los pensadores objetivistas en moral son muy importantes las funciones del Estado moderno como garante de los derechos humanos inalienables y absolutos así como creador y reproductor de las instituciones jurídicas y sociales adecuadas. Esta postura surge como opción para resolver los conflictos políticos de los últimos dos siglos; se enriquece con las lecciones que se extraen de los conflictos contemporáneos, y se manifiesta en la observancia de los derechos humanos y en las definiciones político-constitucionales (Fall, 1997:20). Se rechaza así una visión puramente instrumental de la cultura que intenta, en el caso de la teoría del desarrollo, que se verá más adelante, reducirla a promotora del crecimiento económico. Para ellos, la cultura es un proceso que enriquece la libertad de las personas en la búsqueda de sus propios valores y de las opciones entre las cuales puede elegir. La cultura es así una característica central de la capacidad de entender y cultivar la propia creatividad (Sen, 1997:24-26).

### **1.2.5 La asignación de responsabilidades.**

La responsabilidad individual está condicionada, en parte, por la libertad y el control que el individuo puede tener sobre sus acciones. Ejercer con responsabilidad la libertad o arribar a una madurez política, implica, de un lado, una creciente participación de los individuos y los grupos en las decisiones que afectan su vida y en la agregación de las demandas y, del otro lado, la acción de las instituciones públicas y de la sociedad organizada, las cuales pueden proporcionar recursos suficientes y los espacios donde se escuchen las voces de los distintos sectores sociales, y contribuir así a la creación de ambientes favorables al ejercicio de la libertad responsable. Ignorar este papel de las instituciones públicas puede llegar, en situaciones extremas, a impedir

la reproducción de los mecanismos de equidad y a reducir la tan ansiada legitimidad política de los asuntos públicos.

El concepto de asunción de responsabilidades, en Roemer (1994) no pretende tener una aplicación universal, sino que se limita al sector educativo. El abarca aspectos que están fuera y dentro del control de las condiciones que rodean el bienestar de una persona. En una sociedad democrática, la persona tiene un mayor control sobre sus preferencias individuales y sus niveles de ambición. Así, la fijación de metas sociales debe ser lo suficientemente amplia como para incluir los aspectos sobre los cuales las personas ejercen un control y siempre y cuando los individuos respondan a lo que 'la sociedad considera como causado por diferentes niveles de responsabilidad personal'. A medida que se amplía el componente controlado del bienestar, crece la responsabilidad de los individuos, hasta llegar a la situación óptima, en que cada persona es responsable por transformar las oportunidades en resultados, de acuerdo a sus preferencias y valores. Las compensaciones públicas que permiten mejorar el bienestar se justifican, para este autor, siempre y cuando los individuos muestren un nivel promedio de responsabilidad y simultáneamente obtengan un nivel de logro más bajo que el promedio.

Amartya Sen ha planteado (Sen 1984:262) que el uso público de las canastas básicas priva a ciertas personas de ejercer su responsabilidad sobre sus propios fines, cuando se excluye del acceso por alguna razón a un segmento significativo de la sociedad. En el campo del desarrollo rural pueden encontrarse ejemplos, en los cuales la libertad para establecer comunicaciones directas con grupos de la sociedad mayor contribuye positivamente a la elevación de mayor responsabilidad y aquélla redundante en una elevación de la productividad económica. Es común que el asistencialismo paternal tienda a la monopolización de las comunicaciones externas de los grupos-objetivo, (abuso del intermediarismo cultural) sin reparar en que con ello se coarta su capacidad de establecer responsabilidades. Los grupos con mayor libertad comunicacional obtienen mayor productividad económica y acentúan su fortaleza para diversificar sus logros cooperativos en la producción de café orgánico, como se puede ver en el último capítulo de este trabajo y en Piñón Jiménez (1995).

Acentuar el sentido de la responsabilidad da lugar a una visión social enriquecida empáticamente o más volcada hacia el interés por otros grupos sociales, por otras generaciones,



por la polarización social y por el cuidado hacia la naturaleza. Da lugar, entre otros factores, a una visión más volcada al futuro inmediato y a los fenómenos ligados a la prevención social y ecológica. De hecho, los sentimientos de solidaridad hacia grupos sociales más extensos que el grupo de pertenencia y la legitimidad política concedida a las acciones públicas pueden verse como efectos de un sentido acentuado de responsabilidad, cuando ésta es ejercida con libertad. Y a su vez, la solidaridad y legitimidad refuerzan el sentido de responsabilidad hacia grupos sociales más extensos. Este circuito virtuoso tiene claras aplicaciones funcionales, aunque puede interrumpirse por la extrema desigualdad social y el dominio de estructuras de poder elitistas. La asunción de la responsabilidad social sobre la inversión económica, de la que depende básicamente la creación de empleo, se ha dejado en manos del capital privado con la globalización mercantil, la desreglamentación y la privatización de las instituciones gubernamentales. Pero la mera creación de empleo no eleva mecánicamente la legitimidad política, si sus políticas públicas no se ven acompañadas del objetivo igualmente importante del fomento a la solidaridad. Una reforma fiscal legítima tiene que acompañarse no sólo de políticas recaudatorias eficientes, sino de la acentuación del sentido de responsabilidad de todos los actores sociales, y éste puede depender de la entrega (o al menos de la esperanza en la entrega) de bienes y servicios de una calidad suficiente como para despertar el sentido de solidaridad. Esta aplicación funcional del sentido de la responsabilidad muestra su estrecha conexión con la cooperación social voluntaria.

La distribución de la preocupación por la ética de responsabilidad entre los grupos sociales varía positivamente de acuerdo a la mayor información disponible sobre las capacidades y potencialidades de la humanidad y del grupo de pertenencia; la mayor confianza en la propia capacidad para la acción; una más encumbrada posición social; la mayor disponibilidad de satisfactores de necesidades, y una visión 'relativista' de la pobreza'. Cuando sube la prosperidad media de una nación, suben los requerimientos de recursos típicos, de manera que "adquiere credibilidad la visión relativista (de la pobreza) en términos de capacidades y privación, a costa de la base absoluta del concepto de pobreza" (Sen, 1989: 334-336).

Ciertamente, la responsabilidad como fin de la acción social no es un fruto independiente del contexto en que ésta se desarrolla. La presencia previa de ciertas condiciones materiales e

institucionales externas a un proyecto de desarrollo tiene que darse para que se produzca posteriormente el compromiso de los participantes del mismo hacia sus metas y objetivos. Pero también existen condiciones internas más cercanas al control de los participantes que influyen sobre el ejercicio de la responsabilidad individual. Una de esas condiciones es la adecuada especificación o clarificación de funciones, la cual se ha puesto últimamente de moda, y ha servido para justificar reformas privatizadoras al diseño de políticas públicas. En sí, parece aceptable la idea general de exigir 'una responsabilidad por un propósito y por un proyecto'. Si hay más de un propósito, entonces se requiere de un marco maestro de programas con su fin y propósito y dos o más proyectos con sus respectivas responsabilidades y propósitos específicos. Cada propósito por separado debe tener su propio 'marco lógico'; es decir, sus respectivos componentes y actividades (BID, 1997:71). Lo que parece más cuestionable es querer elevar el nivel de rendición de cuentas y responsabilidades, reduciendo las funciones públicas cubiertas por el Estado y/o reordenando territorialmente las acciones para permitir la entrada de capital competitivo y sus supuestos métodos más eficientes de operación. La tajante separación de funciones como justificación de la participación de la iniciativa privada en tareas reservadas al Estado no tendría mucha razón de ser, en los casos de las fórmulas mixtas de mercado o del socorro de transferencias de fondos públicos, ejercidas a favor de empresas privadas concesionarias de la prestación de servicios públicos, cuando fallan los cálculos de la rentabilidad económica.

La noción de 'corresponsabilidad' mixta entre el capital privado y el Estado no debiera conducir a la pérdida de la posibilidad de que el Estado asuma sus obligaciones colectivas; a la pérdida de los derechos de las personas pobres ni a que estas personas tengan que pagar más por los bienes y servicios recibidos, por asociarse con su trabajo gratuito a los proyectos del Estado o por asociarse la empresa privada con el Estado para generarlos.

La responsabilidad colectiva tampoco debiera dejarse exclusivamente en manos del poder ejecutivo de un país y sus agencias ni en manos del mercado mismo, cuando está en riesgo la seguridad nacional. Este ha sido el caso de las privatizaciones mexicanas de los aeropuertos, de 1990, puesto que el mercado globalizado carece de controles para separar el flujo de mercancías legales del tráfico de personas, narcóticos y armas.

¿Es posible en sociedades marcadas por la extrema pobreza y las desigualdades extremas arribar a consensos en presencia de conflictos de interés polarizados? En una época en que la 'sociedad del conocimiento' comienza a superar a la 'sociedad del financiamiento', el fortalecimiento del capital humano y nuevas formas de organización de las políticas públicas se antojan como posibles medios valiosos. El capital físico y la tecnología los pueden adquirir esos países con más facilidad que la escasa organización creativa, responsable y solidaria, enfocada hacia el mediano plazo. Estos temas no son abordados por las fuerzas del mercado imperantes. Las reformas integradoras de las políticas públicas para el desarrollo tendrán que iniciar con consultas nacionales sinceras, en las cuales participen responsablemente las empresas privadas, las empresas públicas, los organismos voluntarios, las iglesias, los medios de comunicación social y otros organismos de la sociedad civil. En el seno legislativo se debatirán pluralmente las funciones de ciertos sectores estratégicos, dentro de un gran proyecto nacional, suponiendo que la madurez política y social no depende exclusivamente de las acciones del Estado. Parte de dicha discusión puede girar en torno al esfuerzo nacional que debe realizarse para aceptarse que existen serios reclamos por la producción y entrega de bienes y servicios públicos de primera necesidad, de elevada calidad, mayor cantidad y oportunidad, y que estos reclamos exigen una atención presupuestal, para alejar a ciertos sectores de la mercantilización, para permitir que sus servicios aumenten su cobertura social, y para impedir que se vean perjudicados los sectores más vulnerables de la sociedad.

Naturalmente que en estas expresiones más realistas de la responsabilidad colectiva no desaparecen las tensiones sociales existentes. Subsisten o hasta se acentúan tres tensiones: una, la existente entre la responsabilidad individual sujeta las normas restrictivas y correctivas, de un lado y, del otro lado, la responsabilidad social dependiente de los fines humanos y de la pluralidad cultural. La segunda, entre la utilidad económica y la satisfacción de necesidades; es decir, entre el valor de cambio y el valor de uso, respectivamente. Tampoco desaparecen las posiciones morales antagónicas. Más bien, el problema en esas tensiones consiste en saber cuándo predomina una posición sobre la otra, si la responsabilidad individual priva sobre la responsabilidad social, sin hacerla desaparecer o viceversa; si el valor de cambio priva sobre el valor de uso, sin hacerlo desaparecer o viceversa. Y la tercera, entre la capacidad de los

programas de socorro social o selectivos para atender la pobreza extrema para conservar las diferencias sociales, de un lado, y la producción incesante del mercado para producir nuevas y más profundas diferencias sociales. En este punto habría que releer a los pensadores conservadores como Edmund Burke que plantearon claramente la posibilidad de que las reformas a las instituciones sociales se mostraran incapaces de absorber los costos del desempleo y de controlar las manifestaciones de rebelión de los pobres. Si los pobres no pueden buscar su bienestar porque sólo alcanzan a comer y reproducirse, aun sin que se rebelen, representan una amenaza para la operación del gobierno, pues amenazan la posibilidad de que permanezca el sistema de las diferencias sociales.

### **1.3 El sentido objetivo de la noción de 'lo básico'.**

De acuerdo a la concepción consecuencialista de la moral, bosquejada anteriormente, se desprenden cuatro ámbitos en los cuales están inmersos los satisfactores de las necesidades para ser considerados como 'básicos', por parte de poblaciones que gozan de cierta libertad, que ejercen sus derechos sociales y que disponen de un cierto nivel mínimo de recursos<sup>1</sup>. Estos ámbitos son los siguientes:

1) Los satisfactores básicos dependen de la estructura de poder vigente. Tiene sentido entonces preguntarse ¿quién determina lo que es básico? ¿Los actores sociales, los funcionarios o los observadores? El funcionario podrá delinear con ciertos satisfactores seleccionados el perfil de programas sociales con la mayor eficiencia administrativa y con las especificaciones técnicas aceptadas, en función de la prevalencia de ciertos problemas detectados entre poblaciones determinadas, pero de ello no necesariamente obtendrá la aceptación de las personas, la atención necesaria para el mantenimiento de las obras o la continuidad de los servicios, y menos la tan ansiada legitimidad política, entendida ésta como la creación de condiciones para la estabilidad política y la paz social (J. Fox. 1993:15). El observador podrá realizar descripciones refinadas, pero no irá más allá. La superación de estos 'impasses' ocurre cuando se acepta que son los actores sociales quienes definen la jerarquía de los problemas y sus soluciones, dentro de ciertos procesos sociales. Los supuestos beneficiarios aceptan los programas de desarrollo porque muchas veces son

---

<sup>1</sup> Estas consideraciones llevan a distinguir en este trabajo el concepto de lo básico de lo estratégico. Este último que

gratuitos o más baratos, en función de la atención que ellos dan a sus necesidades. Una vez hecho seriamente este reconocimiento, el funcionario podrá asistirlos técnica o políticamente y el observador podrá explicar en función de quién se está actuando (y escribiendo) (M. van de Vall y Ch. Bolas. 1982).

La solución a la falta de aceptación o del uso efectivo de ciertos satisfactores, por parte de poblaciones vulnerables tiene mucho que ver con una visión más activa de éstas ejercida por los ojos externos. Esto implica dejar de verlas como objetos pasivos, a la manera de 'pacientes médicos' y considerarlas como sujetos activos o agentes de sus propias formas o estrategias de vida.

Se llega así a una noción de la política social no centrada exclusivamente en los problemas económicos de la selección, información y los incentivos, sino atenta también al apoyo político, al uso efectivo, y a la remoción de los principales condicionantes de la exclusión (A.K. Sen. 1995:21). A estos estímulos, obstáculos y reglas del juego socio-político se les denomina institucionales.

Se entiende aquí por arreglos institucionales al conjunto de normas que articulan las relaciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y sus agrupamientos sociales. Estas normas legales, administrativas o derivadas de los usos y costumbres se convierten en instituciones cuando su cumplimiento es aceptado por los miembros de una sociedad, ya sea como restricciones o como estímulos.

Se trata de interacciones dinámicas en que se mezclan invariablemente las acciones pasivas y activas de los diferentes actores sociales involucrados, el ser y el deber ser, así como las herencias de estilos de desarrollo diferentes y los nuevos proyectos, recogidos ambos con maduraciones diversas. Las interacciones son dinámicas, dado que los diferentes actores sociales muestran acciones activas, directamente relacionadas con el poder que poseen.

Estas consideraciones remiten a otros dos hechos empíricos actuales: Primero, tanto en el nivel nacional como en el internacional se da la sumisión de las políticas sociales a la política económica, y el sector productor de bienes y servicios básicos es considerado un sector subordinado al sector comercial y al financiero. Y segundo, al reconocimiento de que la política social y el sector de 'los básicos' también dependen de la política.

2) Las características materiales de los satisfactores dependen de la realización de las capacidades y potencialidades humanas<sup>2</sup>. El mejoramiento de las capacidades y potencialidades humanas tiene secuencias que es posible rastrear con los instrumentos empíricos adecuados. Lo básico se inserta dentro de una noción de capacidades graduales que se espera que mejoren con el tiempo, guardando una determinada dirección consensual objetiva, fijada predominantemente por los propios sujetos.

Incentivar esta tarea de investigación y promoción social basada en las capacidades no debiera descartarse alegando problemas de costo o de medición, puesto que la estricta selección de beneficiarios o 'focalización', basada en el ingreso de la población por beneficiar, también trae consigo costos monetarios y administrativos, muchas veces silenciados y, lo que es peor, costos sociales. Este es el caso del estigma que recae sobre la población seleccionada por su ingreso como 'pobre', el cual afecta sin duda a su autoestima. Habría que recordar que la autoestima es según J. Rawls (1971:440-446) "quizá el bien primario más importante" y cuyas bases sociales son lastimadas por los arreglos institucionales y por las políticas sociales. Adam Smith se refería a la importancia del respeto por sí mismo, al cual denominaba la capacidad para mezclarse con otros sin "avergonzarse de aparecer en público" (citado en PNUD.1997:17).

3) El número de necesidades humanas es finito y universal. Los satisfactores son múltiples y su jerarquización y la magnitud de sus efectos varían por contextos culturales<sup>3</sup>. Unos satisfactores tienen mayores efectos 'sinérgicos' que otros sobre las capacidades y potencialidades humanas, hecho que se puede estudiar objetivamente, pero que para realizarse se tiene que negociar con las visiones subjetivas de las personas, dentro de contextos más o menos libres y democráticos (Max-Neef, 1993).

---

no se maneja en este trabajo, se refiere al interés colectivo y sus sectores se definen por el cumplimiento de tareas irrenunciables del Estado como la seguridad, la soberanía, la salvaguarda de las fuentes de energía y su distribución.

<sup>2</sup> Para Marx la mayor riqueza de la humanidad está constituida por el desenvolvimiento total de las capacidades humanas y por el destierro definitivo de las carencias, sintetizadas en la pobreza: fiel representante de la ignorancia, la timidez y la sumisión de los hombres ante un conjunto de arreglos institucionales de naturaleza perversa, que no alcanzan a controlar (citado por P.A. Baran. 1959:330).

<sup>3</sup> L. Doyal e I. Gough, ya citados, aceptan que las necesidades básicas son: salud física, autonomía individual y participación social. M. Max Neef (1993:73-74), aceptando en general presupuestos conceptuales similares como los autores anteriores, señala que las necesidades básicas son más: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Las necesidades superiores no tienen techo prefijado. Será en el futuro mediato la propia dinámica de la organización socio-económica la que, liberada de la explotación y la exclusión, será capaz de autofrenar las necesidades,-- finalmente 'humanas'-- liberadas del estado de necesidad, incluso de las restricciones de la economía planificada. Así se representaba Agnes Heller (1978:34,53,62) en su sentido más amplio la relación entre las características básicas y las capacidades y potencialidades humanas, en una sociedad postsocialista.

4) Las características materiales de los satisfactores básicos se relacionan indisolublemente con las redes sociales que les dan origen y que les imprimen dinamismo. Indagar las condiciones de producción, de distribución y acceso de los satisfactores básicos significa incorporar las restricciones y las ventajas que les presentan las reglas del juego de la sociedad a personas que participan en redes sociales determinadas; liberar a las políticas sociales de un espacio burocrático estrecho y políticamente cuestionable y, en la práctica de las políticas sociales, permitir realmente la apropiación de las condiciones de producción y reproducción de los satisfactores, por parte de las poblaciones beneficiadas. Apropiarse responsablemente de los beneficios esperados significa finalmente la 'reconversión' de un sistema productivo hacia la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

Desligar las características materiales de las redes sociales que les dan vida significa optar por una dimensión de la definición del concepto de 'pobreza' que es la escasez, y renunciar a su otra dimensión relevante de "privación de producir capacidades aceptables mínimas" (A.K. Sen. 1995:15). Traducido esto en términos del diseño de políticas sociales significa aceptar otros tipos de vida seleccionados por las personas y sus razones para hacerlo; aceptar que existen en un país varios estilos combinados de desarrollo regional, y renunciar a la idea de que debe privar exclusiva y autoritariamente un solo estilo de desarrollo, llámese éste neoliberal o socialista real.

5) La reconversión de un sistema productivo para la satisfacción de las necesidades humanas representa en su sentido más amplio la revaloración de la capacidad del suministro de servicios básicos y de la función directamente productiva frente al enorme espacio que últimamente han ganado las actividades financieras. Pero la revaloración no debe significar el abandono del criterio de eficiencia económica en el momento de la producción o generación, de acuerdo a las reglas del mercado, sino subordinarlo al "criterio central de 'eficiencia social', del grado en que cumple una

función útil para los destinatarios naturales del producto económico" (P. Vuskovic. 1991:26).

Con estos antecedentes en mente se puede aceptar la definición que de lo 'básico' dan L. Doyal e I. Gough (1993:85): básicos son aquellos bienes y servicios cuyo acceso previo permite a los actores sociales participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo valioso.

### **1.3.1 Los determinantes de una producción de bienes y servicios básicos orientada al bienestar de las mayorías.**

Si la producción de los bienes y servicios básicos ha de orientarse a la adecuada satisfacción de las necesidades humanas en una sociedad determinada, se tienen que reunir ciertas precondiciones de viabilidad económica, política y cultural, formuladas en términos de carencias y potencialidades de personas y grupos específicos. Las precondiciones que aquí se han privilegiado por razones teóricas se tendrían que referir, en primer término, a la oferta de productos y servicios; a la demanda efectiva y al acceso por parte de la mayoría de la población, así como a factores culturales que definen en contextos específicos cuáles son las necesidades básicas, esenciales o aceptables culturalmente. En segundo término se tendrían que reunir algunas precondiciones ausentes en los programas gubernamentales de atención a la pobreza o para 'erradicar bolsones de pobreza' recientes y más eficientes, por representar la expresión del principal organizador de la producción social que es el Estado. Y en tercer término a precondiciones no incluidas en los dos puntos anteriores y que se refieren a una estrategia global orientada al objetivo principal de atender satisfactoriamente las necesidades y que no se pueden resolver con medidas de cambio propias del sector productor nacional de bienes y servicios básicos, así como a sus interrelaciones y determinaciones recíprocas.

En otras palabras, la respuesta acerca de la viabilidad de una reconversión productiva nacional a favor de la satisfacción de los bienes y servicios básicos, pasa por el análisis de las tendencias recientes de las condiciones de vida y de las carencias específicas de la mayoría de las personas; por la potencialidad que muestren para cambiar; por el análisis de la oferta, del suministro y de sus condiciones y problemas de producción y generación de los bienes y servicios más utilizados, detectados entre los diferentes agentes o sujetos involucrados, incluidas las políticas



asistenciales, y por el análisis de las restricciones y posibilidades que ofrece el entorno internacional.

Este conjunto de precondiciones escapa ampliamente por su complejidad a análisis, evaluaciones y a formas de operación práctica más usuales, que se limitan a señalar que existen 'factores estructurales' que enfrentan los subsectores nacionales pero que no se pueden vencer con sus propios recursos, de manera de poder cumplir con los objetivos propuestos y de elevar su eficiencia administrativa. También escapan a los recursos disponibles de este trabajo.

En este trabajo se pretende hacer apenas un aporte a esta compleja tarea con la ayuda de la reflexión crítica sobre las principales fuentes de la pobreza y la desigualdad social en la América Latina y en el país; con la reflexión acerca de los debates internacionales más recientes y de las principales restricciones y oportunidades que se plantean en este nivel; con la revisión de las tradiciones nacionales en materia de políticas sociales integradas; con la revisión de algunas políticas y problemáticas sectoriales ligadas a la producción y productividad y al acceso por parte de poblaciones vulnerables del campo y de la ciudad, y con la muestra de casos o ejemplos nacionales recientes de expresiones regionales de participación activa tanto de productores de algunos bienes y servicios básicos como de consumidores de los mismos.

### **1.3.2 Las determinaciones políticas.**

Las observaciones metodológicas anteriores son particularmente importantes para el organizador principal de la sociedad y actor central de las políticas públicas que es el Estado. El Estado muestra en su seno grupos especialmente sensibles al mantenimiento de la 'legitimidad política'.

Mantener la legitimidad política puede ser vital para regímenes no democráticos con grandes carencias económicas para la mayoría de sus poblaciones, en que la consigna principal consiste aparentemente en atemperar aquéllas demandas que atentan en el largo plazo en contra de las reglas del juego ya establecidas, especialmente aquéllas relacionadas con la redistribución del ingreso y las relaciones entre el capital y el trabajo.

En esas condiciones, un instrumento importante para el mantenimiento asimétrico de la legitimidad resulta ser no la 'negociación', sino la 'concertación'. La negociación involucra a las alianzas de interés y a las fuerzas de objetivos de cambio inequívocos, en que es más amplio el

menú de opciones a discutir y mayores las compensaciones a redistribuir. En cambio, en la concertación, a pesar de contar con discursos libertarios e igualitarios, éstos tienen como límite los compromisos políticos previamente establecidos con los propietarios de los medios de producción, y el mantenimiento de las relaciones básicas entre el capital y el trabajo. Esto no significa que la concertación no reciba el apoyo (cínico) de numerosos contingentes carentes de poder y riqueza, dado el ambiente autoritario cotidiano en que éstos viven y producen.

El corporativismo es otro instrumento que, en el mediano plazo, obstaculiza la capacidad reformadora del Estado, pero que le ayuda a éste a limitar demandas que rebasan o amenazan rebasar sus aparatos formales, por medio de políticas asistenciales. Las organizaciones corporativas son organizaciones cobijadas abierta o encubiertamente por el Estado, las cuales reciben benévola una envidiable posición pública oligopólica y satisfactores para atender algunas de las necesidades de sus miembros (o de sus dirigentes), a cambio de favores políticos e incluso a cambio de ejercer la represión en contra de grupos autónomos<sup>4</sup>.

La pobreza y sus mecanismos de reproducción económica y política son condiciones íntimamente asociadas a la existencia del autoritarismo y de políticas sociales asistenciales incapaces de sostener ni a una democracia ni a soluciones duraderas de mayor equidad. Para comprender la naturaleza de las políticas sociales se tienen que reconocer previamente sus importantes vínculos con la política y con los factores económicos de la producción, la distribución y el acceso. Aunque en contextos no democráticos los vínculos de las políticas públicas con la política parecen ser aun más relevantes que los factores económicos.

Cuando el contexto no es democrático, los efectos materiales de las políticas públicas son menores a lo esperado y más difícilmente se produce la participación activa plena de las poblaciones más pobres, aunque sí sirven dichas políticas al engrandecimiento del poder del Estado y de los grupos sociales dominantes. Las políticas públicas corren entonces el riesgo de volverse cómplices si no es que constructoras de la reproducción de las grandes desigualdades sociales.

Esto no significa que se desconozca que en el discurso ideológico-político y en la interpretación social existen posiciones de clase encontradas y que el estilo de desarrollo capitalista monopólico y financiero, aunque muestra claros signos de agotamiento, continúa representando

---

<sup>4</sup> C. Offe (1981) ofrece evidencias similares para el caso alemán contemporáneo.

importantes limitaciones para llevar a cabo reformas en la producción de 'los básicos' para la atención de las necesidades de las mayorías. Esas limitaciones macro modifican las relaciones con los espacios micro y agudizan en éstos los efectos perversos.

La astringencia presupuestal impuesta al Estado periférico por los organismos internacionales de financiamiento y por el sistema capitalista central y financiero, representa una restricción más a la tarea de gobierno de balancear aunque sea contradictoriamente la acumulación de capital y la legitimación política (O'Connor, 1973).

Sin embargo una teoría social fiel a la compleja realidad y eficaz para la acción reformadora, debe considerar la posibilidad de que excepcionalmente las políticas públicas producen efectos distributivos sobre el ingreso y permiten a la población excluida un poco más de poder frente al poder del Estado y de los grupos dominantes. En esos casos los efectos esperados se producirían cuando coexisten contradictoriamente, aunque con cierto equilibrio y por un tiempo: 1) una corriente política dentro del Estado partidaria de la idea de que, desde 'arriba', se puede contribuir a la implementación de reformas distributivas, y una corriente opuesta, que defiende la tesis de que lo más importante es mantener y reproducir el modelo económico prevaleciente, 2) cuando son efectivas las medidas descentralizadoras de los programas de atención a la pobreza, y sobre todo 3) cuando la sociedad responde positivamente, ejerciendo una efectiva presión sobre el aparato administrativo, porque percibe posibilidades de un cambio político.

Estas últimas posibilidades dependen de ciertos factores como: el acceso a libertades políticas básicas, la existencia de divisiones al interior de los grupos de poder, la existencia de aliados que mitiguen los peligros de enfrentarse al poder constituido, el liderazgo comprometido, así como el tejido de redes de solidaridad que cortan las tradicionales divisiones del trabajo por líneas de género, clase, etnicidad o religión. La comunicación entre los dirigentes de las organizaciones sociales entre sí es un factor especialmente importante para el sostenimiento de los movimientos sociales, en casos de sociedades que carecen de libertades de comunicación, reunión y asociación. Aunque esos movimientos son las primeras víctimas de acciones preventivas de tipo coercitivo (J. Fox. 1995:9,25,26).

Actualmente algunas de esas precondiciones políticas se han vuelto más estrechas en los países periféricos con la corriente globalizadora neoliberal, que se inclina por permitir el mínimo de

reformas posibles y por reducir las posibilidades de los Estados nacionales para desarrollar políticas que pongan en riesgo la estabilidad del modelo de control global.

#### **1.4 La acumulación de capital, el excedente económico y el desarrollo.**

Se puede entender por desarrollo una intención colectiva por intensificar la acumulación de capital (la reinversión productiva), mejorar el nivel de vida y acentuar simultáneamente el sentido de responsabilidad de los actores sociales claves para el crecimiento económico. Al esfuerzo por intensificar la acumulación de capital se le suele designar como crecimiento económico. Al esfuerzo por mejorar los patrones de distribución se le designa frecuentemente como desarrollo social. Y al esfuerzo por cambiar el sentido de responsabilidad se le puede designar como desarrollo cultural<sup>5</sup>.

De estas tres dimensiones del desarrollo probablemente la segunda es la que recibe una mayor ponderación, al grado de afirmarse que los patrones distributivos reflejan más claramente las características reales del tipo de desarrollo alcanzado. La inducción del desarrollo cultural es quizá la dimensión más problemática para la planificación<sup>6</sup>.

Pero tan importante como esclarecer y ponderar los objetivos del desarrollo es preguntarse por las maneras para alcanzarlo y por los obstáculos que se deben vencer; es decir, preguntarse por las probabilidades de éxito de una planificación. Esto remite a los antecedentes metodológicos generales y a las condiciones históricas en que se da el desarrollo.

Para entender a profundidad la noción de desarrollo y sus efectos es indispensable vincular

---

<sup>5</sup> Tal es el caso de las actitudes de gestoría y de innovación económica de los empresarios públicos y privados, y en el caso de los trabajadores el de la creación de un ethos de trabajo, de adaptación a los cambios técnicos y de conciencia de responsabilidad social. Para los institucionalistas este último ethos sólo es posible alcanzarlo mediante un aumento en la participación en la vida nacional y con la eliminación de obstáculos a la misma. Claro que existen otras corrientes de pensamiento que ponen un mayor énfasis en los aspectos religiosos como agentes del cambio cultural.

<sup>6</sup> Narra E. Faletto (1996:194) que para la planificación de la CEPAL, en la realidad latinoamericana de la posguerra no coincidían o hasta se volvían contradictorias las intenciones de mejorar las condiciones de vida y de elevar el sentido colectivo de responsabilidad, por lo que se proponía hacerlas coincidir y promoverlas conscientemente entre las instituciones no estrictamente económicas o económicamente relevantes, como el sistema educativo, los medios de comunicación públicos, el Estado, los partidos políticos, los sindicatos, entre otras. Pero en la década del 70 se mostró su fracaso por cuatro razones principales: la ambivalencia del poder político que tuvo miedo al cambio, la dificultad de los trabajadores para movilizarse a favor del ejercicio de los derechos humanos y el bienestar, las resistencias opuestas por los grupos perjudicados directamente por las reformas propuestas, y los intereses de las élites políticas por las soluciones de corto plazo y su desdén por las de mediano plazo (Ibid:197). A estas podría agregarse una quinta, manifiesta desde fines del 70, relativa a la difusión de la ideología productivista o neoliberal entre las élites del poder económico, descorazonadas por el escaso éxito del crecimiento y por la dificultad para obtener crédito internacional barato.

sus características conceptuales con ciertos antecedentes metodológicos generales y con las condiciones históricas a que se enfrenta.

#### **1.4.1 Los antecedentes metodológicos generales.**

Entre los antecedentes metodológicos generales del desarrollo figura la convicción de que la investigación en algún grado puede prever las tensiones que surgen de los rápidos procesos de cambio; que se puede actuar sobre aquéllas, y que estas capacidades pueden y deben difundirse hacia toda la sociedad para que se vuelvan endógenas. Por ejemplo, cambios educativos que propicien la movilidad social y la internalización de nuevos valores y modos de conducta. Una reforma agraria que propicie cambios en las formas de las relaciones sociales. O una reforma del Estado y del sistema político que se adecuen a un desarrollo racionalizado y planificado (Faletto, 1996:196). Los partidarios del productivismo no son tan optimistas y confían en que sea el mercado el que induzca la racionalidad económica, por lo que el Estado sólo debe proporcionar una base macroeconómica equilibrada y adecuada, y corregir las fallas extremas, temporales, como la pobreza extrema.

Un segundo aspecto metodológico general tiene que ver con el sentido que se le dará a las vinculaciones entre sus aspectos económicos y sociales o, como decía para los países latinoamericanos J. Medina Echeverría siguiendo a Max Weber, entre las instituciones económicas y las económicamente relevantes. Estas últimas representan "un momento causal" de una acción económica. Los aspectos económicos del desarrollo incluyen a la propiedad, la mano de obra y las relaciones de mercado, y se caracterizan por la búsqueda de beneficios o por 'la cobertura de necesidades'. Los aspectos sociales incluyen al régimen jurídico, administrativo y político, la educación, la ciencia, la técnica y las formas de estratificación. La investigación sobre los aspectos económicamente relevantes podría dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿Qué tipo de racionalidad jurídica y administrativa (formal) se necesita, al momento en que el Estado interviene activamente en la economía y tiende a volver 'funcional' (el logro de fines y metas) la racionalidad 'formal'?

Una tercera cuestión metodológica general se refiere a los incentivos económicos a favor de desarrollo endógeno, orientado al fortalecimiento del mercado interno y la demanda agregada nacional. El modelo neoliberal actualmente dominante omite los incentivos a determinadas áreas de

actividad, los planes de fomento de las inversiones y las medidas de política industrial, que fueron tres factores centrales del modelo original cepalino. La esperanza de los neoliberales es que las empresas se adapten al nuevo marco regulador y a los incentivos macroeconómicos. En cambio, se colocan como motores del crecimiento a la privatización como mecanismo para reducir el intervencionismo del Estado y a la orientación exportadora para elevar la competitividad y la innovación técnica. Estos nuevos motores equivalen a la sustitución de importaciones y a la inversión pública en el estilo de desarrollo anterior.

Una cuarta cuestión alude a la validez del indicador del desarrollo, según la cual para que se satisfagan las necesidades de las mayorías, el indicador debe dar cuenta de los recursos y transacciones económicas típicos que les permiten dicha satisfacción.

El concepto de bienestar más apropiado para los fines de este trabajo es una noción multidimensional que recoge la oportunidad, la seguridad y sus precondiciones para consumir y **producir** los bienes y servicios básicos. Este concepto es más rico que el concepto igualmente multidimensional que incluye las capacidades necesarias para acceder a ciertos consumos 'mínimos' y mucho más rico que el concepto normativo y descriptivo de este tipo de consumo. Este último concepto normativo del consumo mínimo es calificado por el economista A.K. Sen (1992) como "un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que se considera como privación y no directamente con las políticas recomendadas". No es casual que este 'ejercicio' normativo y descriptivo sea tan utilizado hoy día para dar cuenta del bienestar y la pobreza, porque corresponde a una tendencia global para dejar de ver a la pobreza y los problemas sociales como preocupaciones morales y convertirlos en imperativos económicos, por la posición estratégica que en la competencia económica global adquiere la capacidad humana que prepara el proceso de producción, factor clave del poderío económico (Boltvinik, 1992:302)<sup>7</sup>.

El bienestar mayoritario y nacional alcanza a expresarse socialmente en ciertos momentos, como la guerra, las revoluciones o las catástrofes naturales, cuando la victoria es la preocupación de la clase emergente. Entonces las "necesidades objetivas son reconocidas como totalmente

---

<sup>7</sup> Ciertamente que en nuestro país y en muchos otros países subdesarrollados rige todavía la noción de pobreza como un consumo normativo mínimo, respecto a la alimentación. Los pobres extremos se describen como los que en términos familiares no alcanzan con su ingreso a cubrir el 60% de la alimentación, los cuales equivalen a dos salarios mínimos familiares: pobres son los que sí cubren una alimentación aceptable y diversa (Consejo Consultivo del PRONASOL. 1990:20).

identificables y se les asigna una importancia muy superior a las preferencias individuales dadas a conocer por la conducta del mercado" (Baran, 1959:47). Pero este reconocimiento social de las necesidades objetivas también se puede cultivar en 'tiempos normales', con otro tipo de restricciones, mediante la presión de los grupos populares, una adecuada promoción organizativa y educativa, la consecuente politización de la lucha económica, y la acción controlada del Estado.

El concepto de desarrollo económico tiene que incluir los bienes y servicios que habitualmente no se cambian por dinero. Estos bienes y servicios usualmente no son contabilizados ni en el producto interno ni en el concepto de productividad, los cuales se limitan a las transacciones monetarias. Sin embargo, son esenciales para la satisfacción de las necesidades. En el mundo de los pobres la sobrevivencia como estrategia de vida comprende formas de autoconsumo, producción y de comercio que escapan a la regulación estatal, pero que vistas desde sus potencialidades, podrían ser convertidas en recursos y estimuladas con ayuda de la acción estatal<sup>8</sup>.

En este ejemplo se aprecian claramente las relaciones que existen entre la validez de los indicadores del desarrollo, la potencialidad y la deseabilidad, todos los cuales se unen en el concepto de racionalidad. Por consiguiente, un concepto de desarrollo útil a las necesidades de las mayorías tiene que excluir algunos bienes y servicios que no contribuyen directamente al bienestar, como la adquisición de armamentos o los artículos de consumo ostentoso.

El verdadero desarrollo no debe desconocer que el bienestar puede mejorar con la distribución del ingreso, sin que previamente se dé un aumento considerable del volumen producido, aunque éste último lo facilita indudablemente. El desarrollo frecuentemente no es tan 'nacional', al beneficiar generosamente a las capas sociales medias y altas, al ayudar muy poco a los pobres o hasta perjudicarlos. El verdadero desarrollo nacional debiera alcanzar a los pobres, restaurar su control sobre su vida y su destino; debiera verlos no sólo como sus beneficiarios principales sino como participantes activos, asesores y dirigentes.

---

<sup>8</sup> "El verdadero desarrollo no se preocupa simplemente por los necesitados, sino que los capacita para que se preocupen por ellos mismos" (Duming, 1989:55).

#### **1.4.2 Las condiciones específicas del desarrollo.**

Las condiciones específicas o 'premisas' del desarrollo resumen características históricas particulares que adquieren especial relevancia sobre la teoría y la práctica, al momento de revelar las fragilidades del estilo de desarrollo o de transitar de un estilo de desarrollo a otro. Se supone que estas condiciones particulares también influyen, aunque más retrasadamente, sobre las acciones y concepciones de los organismos internacionales de financiamiento. Las preguntas pertinentes aquí y ahora se refieren al momento en que esto último sucederá y, bajo este supuesto, ¿con qué costos sociales y políticos adicionales tendrá que cargar un cambio retrasado por la ortodoxia económica?

He aquí, a manera de ejemplo, algunas condiciones específicas del desarrollo latinoamericano que conservan su importancia en las últimas tres o cuatro décadas:

- la existencia de mercados de ciertos productos que son débiles o casi inexistentes y los efectos perversos que ha producido sobre el sistema financiero el libre comercio. Su reconocimiento o desconocimiento afecta tanto el imperio de la ortodoxia económica como el sentido de los cambios esperados por la privatización de empresas públicas, como vía para fortalecer a la empresa privada (Stiglitz, 1998:4-5).
- la expansión productiva que no produce una reducción de la desigualdad y la pobreza. Su efecto directo es una reducida demanda efectiva que sólo temporalmente puede ser paliada con las exportaciones, como sucedió en América Latina durante la década del setenta (Rosenthal, 1996:9-10).
- la vulnerabilidad del crecimiento económico frente a las crisis financieras, el debilitamiento de las exportaciones y su reducida difusión modernizadora sobre el conjunto de la economía. Esa vulnerabilidad atenta en contra de los efectos favorables a la equidad, alcanzados entre las instituciones económicas y las sociales.
- la no existencia del libre contrato en las relaciones de trabajo, el cual tiende a ser sustituido por "la capacidad de acción y negociación de las organizaciones colectivas encaminadas a controlar los puestos de trabajo" (Faletto, 1996:194). Su vigencia impacta negativamente sobre el uso y control de los beneficios sociales distribuidos por el gobierno. Reduce también la velocidad de la ampliación de la cobertura hacia sectores vulnerables y menos organizados.
- el temor de las élites económicas y políticas a perder sus privilegios y a enfrentar directamente



cambios que signifiquen conflictos con los grupos sociales vulnerables y con los grupos movilizables. Estas actitudes contravienen el consenso de las recomendaciones y convenciones internacionales a favor de los derechos y el bienestar humanos. También repercuten negativamente sobre la posibilidad de una planificación económica y social sesgada hacia la equidad y al fortalecimiento de un mercado interno.

- el debilitamiento de la capacidad del Estado nacional para asignar recursos económicos y para procesar las decisiones políticas, frente a los centros de decisión externos y el entrelazamiento de intereses locales con intereses extranjeros. Este proceso fortalece la difusión de la ideología neoliberal entre las élites locales de poder y cuestiona el valor de la planificación.

### 1.5 Las corrientes actuales del desarrollo.

Las corrientes actuales del desarrollo están en deuda con la obra pionera de P.A. Baran. Para este autor, el excedente económico se descompone en el 'excedente económico real' que es igual a "la diferencia entre la producción real generada por la sociedad y su consumo efectivo corriente"; el 'excedente económico potencial', que "es la diferencia entre la producción que podría obtenerse en un ambiente técnico y natural dado con la ayuda de los recursos productivos utilizables, y lo que pudiera considerarse como consumo esencial"<sup>9</sup>. Incluye la producción perdida a causa del desempleo o el mal uso de los recursos productivos<sup>10</sup>. Por ejemplo, la falta de coordinación interinstitucional, los costos de transporte excesivos, los falsos fletes, las disposiciones que impiden la producción de alimentos para el uso humano o que les asignan a éstos un uso animal, así como la

---

<sup>9</sup> La sociedad de pertenencia de una persona o de un grupo influye decisivamente en la determinación de dicho consumo esencial. Si el nivel de vida medio de una sociedad es alto, el criterio puede ser alcanzar una vida 'decente' o que no provoque ni vergüenza ni estigma. Si el nivel de vida medio es bajo, el nivel de consumo esencial se determina en términos de calorías, del acceso a otros alimentos, en cantidades de ropa, combustible, espacio habitable, etc. Claro que en un mundo globalizado, en el cual los medios electrónicos moldean fuertemente a la opinión pública y los grupos emergentes a tener su propia voz pública, tiende a borrarse la legitimidad de esta última acepción 'minimalista' del consumo esencial, y su uso por parte de la clase dominante tiende a identificarse crecientemente con ciertos usos del poder, como expresiones de la discriminación, del autoritarismo y del paternalismo, que muy poco ayudan al establecimiento de pautas duraderas de legitimación política o a políticas de integración social igualitarias.

<sup>10</sup> Este es el caso de muchas personas esforzadas y bien intencionadas que con su trabajo obtienen lo opuesto a lo que se proponían, por escapárseles el control de situaciones determinadas por un sistema económico más que por el aporte que hacen a la reproducción de este último o por el apego fiel a las normas organizativas de su trabajo. El carácter improductivo de una especialización laboral, de manera similar, se determina por un ordenamiento racional de una sociedad, que dicta la conveniencia de su desaparición o de su reforzamiento.

presentación de formas comerciales diversificadas para mantener un cierto nivel de precios<sup>11</sup>. La realización del excedente económico potencial supone una reorganización más bien drástica de la producción y cambios en la distribución del producto social y de la estructura social.

Finalmente el 'excedente económico planificado', de interés puramente analítico "es la diferencia entre el producto "óptimo" que puede obtener la sociedad en un ambiente natural y técnico históricamente dado y en condiciones de una utilización planificada centralmente "óptima" de todos los recursos productivos disponibles, y el volumen "óptimo" de consumo que se elige" (Baran, 1959:39,40,60).

Las principales causantes de la reproducción de la brecha que define el excedente económico potencial son los gastos militares y la insuficiencia de la demanda efectiva, atribuible a la mala distribución del ingreso, la cual a su vez responde a una estructura de la producción orientada fundamentalmente a la demanda de los grupos de ingreso elevado (Vuskovic, 1993:81-84). La importancia del aumento de esta demanda ya se había reconocido como parte de los obstáculos a la industrialización por sustitución de importaciones, pero a partir de la década pasada los neoliberales minimizan su importancia frente a la del libre comercio y la privatización de la empresa pública.

A su vez, la mala distribución del ingreso y la pobreza contribuyen con la ayuda de la publicidad, del ingreso de nuevos miembros de la familia al mercado de trabajo y de mecanismos para 'inflar artificialmente la demanda', (O. Lewis, 1969) a deformar temporalmente el consumo de los grupos sociales de menor ingreso, con la excepción de los grupos en extrema pobreza. A aquéllos se les induce a endeudarse con créditos 'fáciles' y con 'ventas condicionadas' para adquirir

---

<sup>11</sup> A manera de ejemplos de México. La fundación Xochicalli estima que "la cantidad de energía gastada sólo en el transporte de productos alimenticios es casi igual al total de energía requerida por el sector primario para la producción de alimentos" (citado por Max Neef. 1993:87), debido al excesivo peso del comercio mayorista en la generación del valor agregado (superior al 30%) y a su localización centralizada en la ciudad capital, que provoca falsos fletes. Nuestra economía debe soportar igualmente un excesivo peso en costos por publicidad, atribuibles a la estrechez de su mercado interno, fenómeno íntimamente asociado a la mala distribución del ingreso. El consumo prescindible de bienes importados por parte de los sectores de altos ingresos de México fue estimado por J. Schatan (1987) en 14 mil millones de dólares y en 10 mil millones para Brasil, entre 1978 y 1981, los cuales en términos per cápita representaron 200 y 79 dólares, respectivamente. Estas importaciones influyeron en sus enormes deudas externas, superiores a las de la India, en donde los per cápita sólo representaron 5 dólares. Ellas repercuten negativamente en la posibilidad de defender sus respectivas plantas productivas, en la asignación más eficiente de los recursos y en la satisfacción de las necesidades humanas.

electrodomésticos de última moda, aun cuando no tienen asegurado el acceso a bienes y servicios básicos. Esto significa que aun cuando mejorara la desigualdad en el ingreso, no todo el ingreso adicional de los grupos sociales de menor ingreso se destinaría desgraciadamente al consumo de los bienes y servicios básicos (Filgueira, 1981)<sup>12</sup>

En la teoría del desarrollo se pueden distinguir hoy día tres corrientes principales:

1) la del desarrollo como sacrificio inmediato del nivel de vida en aras de una acumulación de capital más o menos explosiva. Esta corriente desdeña típicamente en el presente y en el futuro la importancia ética del bienestar y la calidad de vida de los trabajadores, definidos éstos en sentido amplio.

2) la del desarrollo como un proceso "esencialmente amigable, donde se destaca la cooperación entre los individuos y para con uno mismo", (Sen, 1997:592) también llamada por el mismo autor, en otro lugar, la 'interdependencia general' (Sen, 1989:316). Esta última permite el convencimiento de que con las relaciones interpersonales y la cooperación se alcanzan mejor los fines individuales. La tendencia colectiva de la cooperación es el resultado de factores institucionales, de factores relativos a la posición de los individuos y de las organizaciones de base, así como de factores culturales.

3) una corriente intermedia en que se produce una compensación mutua entre las dos primeras corrientes, y que da lugar a nuevas fórmulas del desarrollo o a más instrumentos y metas más amplias del mismo (Stiglitz, 1998:26)<sup>13</sup>.

Esta última corriente parece estar triunfando actualmente entre especialistas atentos, primero, a las nuevas evidencias históricas que apuntan a un panorama más complejo del que suponían los partidarios de las corrientes del sacrificio y de la cooperación y, segundo, atentos a revisiones de la teoría que desechan fórmulas ortodoxas simples y aceptan la conveniencia de la adopción de metas más amplias del desarrollo, por razones éticas y porque representan frenos al

---

<sup>12</sup> Esta situación puede estar cambiando recientemente con el empobrecimiento de estos grupos, pues poseen electrodomésticos que no funcionan o que se los han retirado las casas comerciales por falta de pago oportuno.

<sup>13</sup> A.K. Sen (1997) se refiere a las dos corrientes que aquí nos hemos tomado la libertad de llamarlas del 'sacrificio' y de la 'cooperación', como la concepción BLAST (abreviación de blood, sweat and tears) y la concepción GALA (getting by, with a little assistance), respectivamente. En otro escrito del mismo año (1997a) les llama 'noción opulenta del desarrollo' y 'noción de desarrollo de la libertad real', respectivamente.

crecimiento económico. Sus posiciones se enfrentan con el nuevo milenio a las acciones y concepciones de los organismos de financiamiento internacional que han vuelto desde los 80 a la ortodoxia teórica y a la estrategia de fortalecer el crecimiento económico por la vía del libre mercado, la desregulación y la privatización de la empresa pública en los países periféricos.

En el seno de las dos corrientes extremas del desarrollo se localizan variantes. Las variantes que adopta la corriente del sacrificio se definen, de un lado, en función de la reducción exigida a la población en materia de prestaciones y seguridad sociales, de la desigualdad social impuesta, de la incapacidad del sistema para utilizar las capacidades de las personas, y del aumento del autoritarismo y la violencia institucional. Y del otro, se presentan variaciones en función de la actitud de los grupos de poder (y de los investigadores) frente a la acumulación de capital, que puede ser de resignación hacia la inevitabilidad del sacrificio de las mayorías o de convicción activa y propiciatoria del mantenimiento y agudización del sacrificio. Esto es la lucha de los que mandan entre los blandos y los duros de corazón.

En una de sus variantes, el objetivo es optimizar exclusivamente el capital físico y en otras se le añaden a éste la formación de recursos humanos y sus efectos esperados sobre la productividad económica, los factores demográficos y las libertades personales. Con estas adiciones el sacrificio exigido adopta rostros supuestamente más humanos.

La corriente de la cooperación típicamente se basa en la capacidad de las mayorías de realizar con una destreza variable una evaluación moral a favor de la equidad social, y en la fuerza para elevar la efectividad de las capacidades legales para participar en relaciones de intercambio favorables a las mayorías. Sus variantes se manifiestan en los grados de democracia, cooperación, movilización y en la aplicación de las libertades y las capacidades individuales y grupales.

### **1.6 El desarrollo a escala humana.**

El objetivo principal de esta escuela de pensamiento consiste en "abrir espacios de reflexión y de sensibilización que expandan la conciencia crítica ante lo que vivimos y promuevan la sensación de urgencia por nuevos caminos de acción política", más que diseñar nuevas formas de concebir y practicar la política (Max-Neef, 1993:33<sup>14</sup>). En mi opinión esta escuela ha hecho dos aportes

---

<sup>14</sup> No se dispone sino de información parcial sobre los efectos alcanzados por esta escuela. Su inspirador logra en su

valiosos al debate sobre un desarrollo alternativo: su metodología de concientización de necesidades, operada a nivel local, y sus intentos de interpretación comparada de la interiorización de necesidades específicas.

La noción de necesidades que acepta esta escuela es la de las necesidades superiores, definidas activamente por las propias personas con la asesoría de capacitadores, las cuales se enfrentan en su realización a resistencias institucionales que es menester vencer solidariamente. No se excluyen las metas convencionales del desarrollo de proporcionar mayor acceso digno a bienes y servicios, sino que se busca ofrecer "la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo" (Ibid.:82).

Vivir el desarrollo significa aumentar el conocimiento crítico de las poblaciones para que se acelere la aceptación de la novedad, el cambio cualitativo y la innovación de técnicas adecuadas a sus posibilidades materiales, que simultáneamente sean amistosas con el ambiente y la conservación de los recursos naturales, y para que ellas comprendan que existen diferentes estilos de desarrollo a los cuales pueden optar.

La unidad de análisis y de trabajo de esta escuela es la persona humana más que los objetos materiales como bienes y servicios. Es la persona humana la que sirve para jerarquizar entre diferentes procesos y estilos del desarrollo: los mejores objetos serán los que "permitan elevar la calidad de vida de las personas" (Ibid.:40), entendiendo por calidad de vida las condiciones o posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales.

La unidad de análisis y trabajo no es el crecimiento económico como incremento del volumen producido, porque no mejora o mejora poco el acceso de la población a esos bienes y servicios. Y tampoco reduce la pobreza, como sucede sobre todo en los países latinoamericanos. Algo similar se postula para el uso acrítico de las técnicas intensivas en capital; para la tendencia a volver formal el empleo informal, y para el intento de minimizar errores de distribución en los

---

patria chilena una votación considerable como candidato ecologista en las pasadas elecciones presidenciales. Asimismo sus críticas a la política social del régimen militar consiguen una amplia aceptación en la opinión pública. Actualmente ocupa el cargo de rector de una universidad pública. Recibe el Premio Nobel Alternativo.

programas de política social, por medio de la focalización, como estrategia para producir o distribuir eficientemente.

La satisfacción adecuada de las necesidades puede mejorar con la ayuda del conocimiento crítico, privilegiando aquellos satisfactores disponibles que, de acuerdo a la experiencia, prometen la generación de mayores efectos directos e indirectos (sinérgicos) sobre el entorno inmediato de las personas; privilegiando aquellos satisfactores deseables pero no disponibles en el orden social dominante, a los cuales se podría acceder mediante acciones de naturaleza política solidaria.

### **1.7 El desarrollo microeconómico.**

La estrategia neoliberal global ha producido efectos positivos y negativos en las economías periféricas. Al cabo de casi veinte años de dominio de la estrategia neoliberal, ésta cuenta entre sus efectos positivos con: el control de la inflación, la mayor afluencia del capital externo que, en algunos casos, ha llevado a reducir la fuga de capitales y, en otros, a elevar la tasa de interés y a apreciar el tipo de cambio, y un gran auge de las organizaciones de base, en consonancia con la vigencia de regímenes políticos democráticos que valoran la negociación con fines de equidad. Sin embargo, la posición de esas organizaciones es todavía minoritaria nacional y regionalmente, frente a la posición de los grandes grupos de presión. El crecimiento económico no ha sido un logro importante, pues se opone en cierto sentido al objetivo de la estabilidad macroeconómica. Los países alcanzan recientemente sólo tasas moderadas de crecimiento del producto, pero éstas vuelven a caer como resultado de nuevos ajustes, con pequeñas excepciones.

Los efectos negativos sobrepasan a los positivos: no hay una contribución a la elevación de la acumulación de capital, salvo en países periféricos con un mercado interno de mayor dimensión, en que las grandes empresas de origen nacional invierten mucho más en el exterior de ellos que en el territorio nacional. El ahorro interno se dedica a la importación de artículos de consumo, al pago de la deuda externa y a la consolidación de los sistemas financieros. Se reducen los ingresos fiscales, lo que lleva a la elevación de impuestos. Los menores logros del neoliberalismo están en la equidad (con pequeñas excepciones) y en las privatizaciones de empresas públicas (Ramos, 1997). Las empresas privadas más afectadas por la restructuración son las orientadas al mercado interno,

las que usan menos servicios de ingeniería, las de tamaño pequeño y mediano, así como las empresas públicas. Las que mejor la han librado son las grandes corporaciones de origen nacional y transnacional, las orientadas a la exportación y las que han adoptado innovaciones técnicas (Rosenthal, 1996:13-14).

El mercado interno de los países latinoamericanos sigue conservando una gran importancia para la integración nacional, el desarrollo regional y la difusión de innovaciones técnicas; a pesar de que su poder de compra se ha deprimido, y de que el entorno exterior ejerce una influencia cada día mayor. Esto se ve con más claridad en los países de mayor tamaño poblacional, en cuanto a fuentes de empleo e ingreso, localización de mercados, inversiones productivas y centros de tomas de decisión<sup>15</sup>. En 1994, del producto mundial sólo la quinta parte se destina al comercio internacional y el resto al comercio nacional. Esta tendencia se mantiene incluso en Japón que es un gran país exportador. Holanda y Bélgica constituyen aparentemente excepciones. Ellos también son grandes países importadores, pero añaden en sus territorios un gran valor industrial y agroindustrial, parte considerable del cual es exportado. México con un PIB anual de casi 400 mil millones de dólares estadounidenses exporta en 1994 el 13% de su producto (Albuquerque, 1997:149), aunque con posterioridad dicho porcentaje ha aumentado.

Dentro del mercado interno, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas continúan teniendo una gran importancia social en tanto su importancia sociodemográfica, número de establecimientos y localización del mayor costo del ajuste estructural. Del empleo industrial mexicano aproximadamente la mitad se genera en ellas y representan el 98% del total de establecimientos (I. Aguilar. 1995). En el sector agropecuario ocurre algo similar. Allí el representante típico de la micro y pequeña empresa es la parcela ejidal temporalera. El ejido reúne en 1981 a poco más de la mitad de la tierra de cultivo del país, en que se produce la mitad del maíz sembrado y al 70% de los campesinos (en 1988). Entre los ejidatarios sólo el 9% dispone de más de 20 has y se puede considerar un productor comercial (A. de Janvry, E. Sadoulet y G. Gordillo de A. 1995:1349-1350).

---

<sup>15</sup> En las relaciones anteriores susceptibles de expresarse monetariamente se suponen valores absolutos frente, lo que no necesariamente sucede con los valores relativos frente al PIB. F. Albuquerque (1997:150) muestra cómo en términos relativos, en 1994, los países que más exportan son los de menor desarrollo (PIB/habitante) y de territorio y población (absolutos) más reducidos. Cabe aclarar que el número de países con escasa participación relativa de sus exportaciones en sus respectivos PIB (menos del 10%) es muy pequeño, por lo que se podrían considerar casi excepciones.

Claro que esta información sobre la importancia económica y social de las pequeñas y medianas empresas (pyme) no debe minimizar la importancia que la exportación representa para el fortalecimiento del empleo calificado y semicalificado, la innovación técnica y la rentabilidad de la gran empresa. La exportación es una forma de escape al reducido poder de compra del mercado nacional y ha tenido una gran importancia en la extensión del estilo de industrialización por sustitución de importaciones durante la década del 70, al lado de otros factores como el financiamiento del exterior (G. Rosenthal. 1996:10). El estilo exportador se reproduce gracias a los nexos que se han establecido entre el capital extranjero y el capital nacional así como al impulso que le dan los gobiernos nacionales y los organismos internacionales de financiamiento.

Sin embargo, las relaciones interindustriales entre los segmentos dinámicos exportadores y el tradicional que surte al mercado interno suelen ser muy frágiles y limitadas, lo que afecta a la posibilidad de difusión del progreso técnico en el territorio nacional, a contrapelo de los objetivos perseguidos por la descentralización administrativa.

En consecuencia, se requiere de una compensación entre los equilibrios macroeconómicos y los incentivos a la exportación, de un lado y, del otro, los esfuerzos microeconómicos internos de naturaleza organizativa, la innovación técnica y ciertas actitudes y acciones favorables a la productividad, como la creación de espacios sociales regionales de cooperación y la concertación entre actores públicos y privados.

Las pyme pueden convertirse en dinamizadoras del mercado interno para la producción de innumerables bienes y servicios de primera necesidad con políticas públicas adecuadas que eleven su competitividad.

P. Bianchi (1996:5) señala que con mercados abiertos las pyme pueden ser competitivas:

- 1) al concentrar información y conocimientos técnicos, comerciales y organizativos y luego difundirlos a las empresas individuales,
- 2) al insertarse en espacios de cooperación, sufragando las empresas individuales los costos de la misma, por estar convencidos de que el progreso de esta manera es mayor que los avances individuales, y



3) al establecer normas de producción, comercialización y de cooperación que eleven uniformemente la calidad, eviten que las empresas individuales actúen en contra de las aglomeraciones de empresas y no frenen los objetivos anteriores.

La verdadera unidad de análisis y de acción de las pyme competitivas para el fortalecimiento del mercado interno son las aglomeraciones regionales de empresas, siguiendo de cerca los ejemplos de la Tercera Italia o Tercera Vía, de los 'talking shops' del Japón, de las 'incubadoras de empresas' de Francia o de otros ejemplos del Canadá (F. Albuquerque. 1997:156).

La atención a las necesidades y potencialidades de las pyme debe ser oportuna, particular y de buena calidad, por lo que se requiere, en un momento, de la descentralización en el diseño de mecanismos e instrumentos y en la toma de decisiones cotidianas y, en otro momento, de la centralización en la regulación y en la definición de cuestiones estratégicas. Estas estrategias regionales tienen mayor probabilidad de éxito, si en el diseño nacional de las políticas productivas se consideran equilibradamente las especificidades regionales y sectoriales; si en su administración se toma en cuenta la descentralización mesorregional y regional que dé oportunidad para que participen activamente los actores sociales relevantes en las diferentes fases de la generación, el seguimiento y la evaluación, de acuerdo a su especialización funcional, y si priva un espíritu de cooperación, participación activa, de difusión de libertades y de utilización de las capacidades humanas. Lo que no conviene descentralizar son las funciones de regulación, investigación y planeación, para evitar la dispersión y atomización de iniciativas, que ha sido una de las mayores debilidades de la pyme.

La OCDE (1998b:9,10,17 y 65) se refiere a una 'política social regional' con características similares a las descritas por P. Bianchi. Para este organismo europeo la política social regional representa un campo particular, integrado y explícito de las políticas públicas que contiene cuatro elementos centrales localizados geográficamente: 1) una infraestructura de alto costo, 2) una estrategia de desarrollo potencial que involucra a todos los actores o agentes económicos, 3) un conjunto de formas de organización y coordinación de alcance regional que ofrece recursos y oportunidades, y 4) políticas asistenciales que cuenten con apoyo de organizaciones de base y del gobierno. Estos elementos se enmarcan y son reforzados por reformas estructurales de corte

nacional y de 'mejoramiento de la capacidad de cada territorio para promover sus ventajas comparativas y sus factores de producción.

Elementos de un auténtico desarrollo económico regional como los descritos por P. Bianchi, la OCDE y por algunos otros autores, basado en la identificación de potencialidades<sup>16</sup>, la participación activa de las pyme en organismos de cooperación, y en cambios en los arreglos institucionales, están ausentes en los programas de combate a la pobreza integrados, diseñados centralizadamente y distribuidos en espacios microrregionales de pobreza, inertes y privados de formas de participación activa. El capítulo III de este trabajo ofrece algunos ejemplos mexicanos de programas de combate a la pobreza integrados, los cuales adolecen de estrategias de desarrollo regional como las anteriormente descritas, aunque algunos de sus elementos asistenciales apuntan a la dirección adecuada.

Una adecuada promoción regional de las pyme puede producir efectos sociopolíticos valiosos que eventualmente aceleran el crecimiento económico, puesto que aquéllos no son un mero epifenómeno de este último. R. Putnam (1993) reflexiona sobre el papel positivo de la 'comunidad cívica' para permitir la convivencia armónica entre el crecimiento económico y la redistribución del ingreso, en tiempos normales, a partir del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial de las pyme de la región italiana de Emilia Romagna. Su admirable estudio muestra cómo, al cabo de unos 30 años (si no es que más), la organización social de los habitantes de esta región pudo alcanzar la prosperidad de sus pequeñas empresas asociadas en centros solidarios para la creación de externalidades económicas, difícilmente adquiribles individualmente, como la prestación de servicios de capacitación, la aceleración de la innovación tecnológica, el apoyo financiero, y la localización de nuevos y mejores mercados.

Putnam llama 'comunidad cívica' a un patrón de iniciativa empresarial, involucramiento ciudadano y solidaridad social. Cuando una comunidad goza de igualdad política, todos los ciudadanos comparten iguales derechos y obligaciones, lo que les permite establecer lazos horizontales, redes de reciprocidad y cooperación y dejar atrás lazos verticales de autoridad y dependencia.

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo A. Ziccardi (1999) y R. Cordera y A. Ziccardi (2000).

Estos lazos y estas redes llegan a formar un 'capital social', que es un bien público y no privado, que se acrecienta conforme se usa y contribuye a racionalizar la necesidad del capital físico (herramientas y equipos), acortando su período de amortización, e incluso llega a constituir verdaderos 'distritos industriales', según la terminología de A. Marshall. Lleva entonces al logro de importantes finalidades económicas.

La comunidad cívica no es un epifenómeno del crecimiento económico ni está reñida con la capacidad de resolver conflictos sociales. Si a la comunidad cívica y al crecimiento económico se les observa en el mediano plazo, sus articulaciones pasan a ser momentos de un mismo proceso de cambio social, en que no tiene mayor sentido discutir sobre su antecedencia estática. La historia italiana revela que los procesos de crecimiento y bienestar económico parecen adaptarse a los patrones preexistentes de civilidad y no al revés. Pero cuando llegan a unirse civilidad y crecimiento, aumentan las posibilidades de un crecimiento mayor y a que se redistribuya la riqueza.

Esa historia señala que una sociedad fuerte no es sinónimo de anarquía, como afirman los pensadores conservadores, ni lleva a restar eficiencia al gobierno central, como afirman los teóricos de los 'dilemas de la acción colectiva', tan preocupados por los desertores y los aprovechados (free riders). Si bien crecen en su seno algunos conflictos sociales, cuando es fuerte la sociedad también florece en ella su capacidad para buscar alternativas imaginativas a los problemas planteados y para resolver los conflictos existentes, sin miedo.

Pero el lector no debe creer que la posibilidad de que florezca la atención a las necesidades sociales en tiempos 'normales' es un asunto exclusivo de los países desarrollados. Reflexionando sobre la experiencia latinoamericana, P. González Casanova, en "Educación Ética y Democracia" (1997) afirma que las prácticas morales de la política se aseguran, en el corto plazo, con la elección y designación de representantes y funcionarios honestos y, en el mediano plazo, de un lado, mediante el control y la participación ciudadana en la programación, asignación y distribución de los recursos humanos y materiales y, del otro, mediante un 'sistema de convenios-compromisos' entre los sectores privado y social, que alienta el empleo, la producción y los servicios, especialmente para los excluidos.

Como parte de la estrategia para alcanzar la 'seguridad democrática', González Casanova menciona las tareas de "educar y organizar nuestra voluntad personal y colectiva...y orientarlas a la

práctica del interés general y el bien común". Ella implica cierta dosis de conflicto en contra del burocratismo, clientelismo, corporativismo, la transa y los intereses creados; el incremento de los recursos para la inversión pública y la redistribución del ingreso así como medidas para prevenir la 'explosión de los excluidos'.

### **1.8 Conclusiones.**

En el capítulo se reseñan diversos usos que se le ha dado a la moral en el campo del diseño de las políticas públicas, como fuente de inspiración para la reorganización de una sociedad racional; como sustituto de la teoría cuando ésta se encuentra en crisis; como sustituto dogmático cuando son pobres el conocimiento y la información sistemática de la realidad; como mal sustituto del conocimiento ya existente acerca del funcionamiento de las instituciones jurídicas y sociales, y como complemento de la investigación social. Este último es el uso escogido en este trabajo, pues se considera que la moral es una herramienta valiosa para aprehender el significado de los complejos procesos sociales relacionados con la satisfacción de las necesidades humanas, y para apoyar a los nuevos pactos y alianzas políticas emergentes, de manera que eleven la mira de sus objetivos explícitos. Se documentan ejemplos significativos recientes que muestran el uso creciente de la moral en el debate internacional sobre políticas públicas, ante la falta de integración entre la teoría y la evidencia empírica; entre la teoría y la práctica, frente al uso desmedido de la ideología y la experimentación y el voluntarismo político, y frente a la ausencia de un debate serio y equilibrado, impregnado de humildad y cautela.

El campo de las políticas públicas y de los proyectos políticos es un escenario polémico, por estar surcado por profundos conflictos de interés y estructuras inestables de poder, pero que ante todo es una construcción social; en el sentido de que sus procesos sociales se enriquecen o empobrecen; subsisten o desaparecen, conforme cambian sus antecedentes. Desde el punto de vista metodológico, este enfoque trasciende a la estática comparativa. En él se mezclan interminablemente el ser y el deber ser, así como las tradiciones y los nuevos proyectos de desarrollo. Los que mandan ejercen acciones estratégicas preventivas, ofensivas y defensivas como parte del establecimiento de alianzas políticas favorables. Y los que obedecen, en su

camino hacia su conversión en personas autónomas, formulan demandas que pueden o no ser absorbidas por las reglas del juego social.

Al poder y a la moral no se les consideran únicamente como referencias sociales fijas y anteriores, sino como habilidades para establecer alianzas políticas con ciertos objetivos. Por lo tanto, a la viabilidad de cualquier proyecto político tampoco se les considera como un dato antecedente, sino como un proceso contradictorio de construcción progresiva. Se trata de un campo social de relaciones inestables, azarosas, sorprendentes e inciertas. En consecuencia, no es fácil aceptar el uso de calificativos dogmáticos como la existencia de 'errores', en visiones que no se comparten. Es más sensato recurrir a una visión plural.

En el caso de las decisiones públicas, la aplicación moral plena parte de la existencia de supuestos políticos, como la presencia del Estado, (aunque no exclusivamente en su forma centralizada) la existencia de reglas generales y explícitas que justifiquen un orden social; la aceptación de la persona humana como un ser autónomo, libre y capaz de tener metas, planes y ambiciones, la cual afecta la distribución vigente de intereses, derechos y beneficios, y requiere de la especificación de los que tomarán la iniciativa de modificar dicha distribución.

Una moral pública basada en los derechos de las personas concentra su interés sobre la ideología profesada; la noción aceptada de igualdad, equidad y justicia; las oportunidades ofrecidas, la evaluación de las acciones de acuerdo a las consecuencias; y la cuestión de la asignación de responsabilidades. La moralidad pública es crítica, guiadora y capaz de poner a prueba los juicios y los valores de los individuos. Se trata de una moralidad íntimamente ligada a los cambios sociales y las necesidades de los actores sociales involucrados, que mucho se beneficia de los aportes de la ciencia, y que se manifiesta plenamente conforme se ponen frenos al mercado, al individualismo posesivo, al consumismo y a la búsqueda de prestigio individual, y cambia la naturaleza de los conflictos de interés, sin que necesariamente éstos desaparezcan.

En una moral pública basada en derechos, la igualdad de derechos no es independiente de las características de las personas y ante la extrema variación que éstas presentan, el Estado debe legitimar los derechos y vigilar que se cumplan, aunque esta forma de vigilancia varía enormemente en la realidad. Por ello, en contextos de muy bajo desarrollo y ante la posición vulnerable de una persona, su capacidad personal autónoma es limitada, puede introyectar

valores de otros grupos sociales y renunciar 'voluntariamente' a ejercer sus derechos, pudiéndose aceptar definir moralmente al desarrollo personal como el acceso a necesidades básicas.

La aplicación de una regla u opción de preferencia a favor de los más vulnerables (no sólo a favor de los más pobres) exige la toma de medidas concretas extraordinarias para disminuir el impacto que tiene en los individuos la brecha de oportunidades desigualmente distribuidas, que frecuentemente se riñen con el criterio de eficiencia y rentabilidad económica.

La aplicación selectiva y gradual de la regla de preferencia no siempre alcanza la igualdad. Es mayor la probabilidad de alcanzarla cuando se persigue un fin emancipatorio para las personas, respecto de posiciones adscritas y heredadas; cuando se abandona la centralización en la toma de decisiones y se abandona la idea de la existencia de un planificador central justo que decide sin la participación de las personas vulnerables; cuando es más generosa la distribución de instrumentos o competencias para aprovechar las oportunidades en el futuro inmediato y en el mediato; cuando se amplía la libertad de opción para necesidades diferentes; cuando se remueven los obstáculos externos al ejercicio de la responsabilidad individual, y cuando las 'circunstancias de la justicia' distributiva (Rawls) son generosas, están guiadas moral y políticamente, y se expresan en pactos sociales, base para la institucionalización de los sistemas nacionales de seguridad social. Como se verá en el siguiente capítulo, con dramáticos cambios asociados a la globalización mercantil, se rompe una de las motivaciones centrales para la reproducción de los pactos sociales y la viabilidad de la posición socialdemócrata. En consecuencia, sufre el llamado Estado de bienestar.

Pero dicha regla opera a favor de la legitimidad y el control políticos, siempre y cuando su fiel aplicación se acompañe de un sentido de responsabilidad individual y de la rendición oportuna de cuentas. Ella encuentra su límite en el peligro de provocar el surgimiento de desestímulos entre las personas con más méritos, el descenso de la productividad laboral y los abusos en el uso de derechos que amenazan la salud financiera de las instituciones públicas y su credibilidad.

El sentimiento de responsabilidad hacia grupos sociales ajenos al grupo de pertenencia crece con el desarrollo, con una visión crecientemente empática, por la importancia concedida a la pobreza relativa y al futuro mediato. Dicho sentimiento es un buen garante en contra de los

controles elitistas del poder, como el familismo amoral de Banfield (1958), y favorece el sentimiento de esperanza en el futuro y en el desarrollo, la cooperación social voluntaria y la legitimidad de las acciones públicas. Aunque el ejercicio de la libertad traiga consigo una elevación relativa del conflicto social, las personas ayudadas por las instituciones pueden aprender a ejercerla responsablemente.

Arribar a la madurez política es ejercer la libertad con responsabilidad. La responsabilidad individual está condicionada por la libertad y el control que tiene la persona sobre sus acciones. La responsabilidad colectiva implica la participación creciente en la toma de decisiones, en la agregación de demandas, de un lado, y del ejercicio de acciones de las instituciones públicas., que pueden complementar los esfuerzos individuales. Las instituciones públicas son formadoras de espacios sociales favorables al ejercicio libertario, y son instrumentos para compensar desigualdades y fallas en los logros personales.

Sin embargo, la legítima preocupación por la reconstrucción institucional depende de la ideología que se profese y de la vigencia de una moral extensa, crítica y vigilante. Puede servir para innovar y contribuir a satisfacer las necesidades humanas, pero también puede contribuir a implantar el conservadurismo dinámico y a la perpetuación de la desigualdad social y la ilegitimidad política.

Las consideraciones morales anteriores inmersas en estructuras específicas representan objetivos deseables de las políticas públicas para el mediano plazo, enfocados simultáneamente a la reducción de la desigualdad económica, al ejercicio de funcionamientos individuales y al establecimiento de un *ethos* de responsabilidad y solidaridad que permitan fortalecer la cohesión y la gobernabilidad. No se trata de objetivos irrealizables, como pudiera pensarse, sino que su realización –muy desigual-- depende de los estilos de desarrollo y de los arreglos institucionales vigentes en cada país, dentro de los cuales tienen una gran importancia las modalidades de la producción y distribución de los bienes y servicios básicos, así como las reformas que estas últimas han experimentado en fechas recientes.

En el capítulo se da respuesta a cuatro preguntas simples relacionadas con la producción de los bienes y servicios de primera necesidad-- a los cuales también se les designa desde una óptica común e importante como bienes 'básicos' o bienes-salario-- y que son centrales para una economía

moral y para una sociología del desarrollo: ¿para quién producir?, ¿por qué es importante producir los básicos? y ¿cómo se definen los básicos? ¿cómo se puede mejorar una producción de básicos que beneficie a los grupos vulnerables?

Se puede producir fundamentalmente para otras sociedades, para el consumo no esencial de sectores de alto ingreso o para las necesidades de la mayoría de la población. En este trabajo se piensa que una orientación productiva que privilegie las exportaciones y abandone a su suerte a las pequeñas y medianas empresas y no promueva una política social regional, se inclina por mantener bajos los salarios y por concentrar la modernización en sectores y regiones determinados, con lo que se deteriora más la tendencia regresiva en la distribución del ingreso y se acentúan los desequilibrios estructurales.

En relación con la segunda pregunta, la forma de producción de los básicos más idónea es la más accesible a las formas de vida de las mayorías y al tipo de empresas ricas en efectos sobre el empleo, ingreso y la distribución del mismo. En sentido político ella permite sostener la armonía social. Pero como la producción de básicos ya está muy unida a la industrialización y al libre mercado, es conveniente balancear su importancia con los requerimientos del mercado y la exportación, bajo la regulación y asistencia estatal, por lo menos hasta que la sociedad sea capaz de establecer formas de negociación social más simétricas entre los diferentes actores sociales. Entre tanto y en el interés del conjunto social, se deben conservar las funciones económica y políticamente relevantes de la empresa pública y dejar de verla como una distorsión de la racionalidad del mercado.

En relación con la tercera pregunta, se piensa que es importante contar con un volumen de producción elevado y distribuirlo eficientemente, pero de ello no nacerá el bienestar de las personas. Para garantizar este último objetivo, es imperativo aportar y difundir razones éticas objetivas y responsables, en que lo 'básico' se redefine en función de los valores de las personas y su autorrealización. Definir los básicos exclusivamente con base en las carencias y en las necesidades mínimas es insuficiente y puede llevar a justificar los fines por los medios con el peligro que esto acarrea, por lo que hace falta complementarla con un criterio basado en las capacidades y los propios fines de las personas.



Y en cuanto a la cuarta pregunta, la satisfacción adecuada de las necesidades para la mayoría de las personas puede mejorar con la ayuda del conocimiento crítico, privilegiando aquellos satisfactores disponibles que, de acuerdo a la experiencia, prometen la generación de mayores efectos directos e indirectos (sinérgicos) sobre el entorno inmediato de las personas; y subrayando aquellos satisfactores deseables pero no disponibles en el orden social dominante, a los cuales se podría acceder mediante acciones de naturaleza política solidaria.

Pero el desarrollo no surgirá de la mera agregación de pequeños espacios potencialmente autodependientes, porque hacen falta mecanismos para que éstos se institucionalicen, lo que remite a las necesarias vinculaciones entre lo micro y lo macro, y entre la política y las políticas sociales.

El intento de reconvertir un sistema productivo está en el fondo del concepto de desarrollo como una intención colectiva por intensificar la acumulación de capital, mejorar el nivel de vida y acentuar el sentido de responsabilidad de los actores sociales claves. Intentar reconvertir un sistema productivo para la satisfacción de las necesidades humanas significa cuestionar el espacio y los costos que representan las actividades financieras. Pero esto no significa despreciar las exigencias del mercado, de la competitividad y de la productividad, sino agregar a éstos objetivos de 'eficiencia social'.

Para los fines de la 'cuestión de los básicos', la corriente de pensamiento sobre el desarrollo que aparentemente conviene más es la intermedia entre la corriente del 'sacrificio' y la de un proceso esencialmente amigable que es la 'cooperación'. Esto parece ser así porque puede dar lugar a nuevas fórmulas o a instrumentos y metas más amplias. Estas últimas se alcanzan de mejor manera con la ayuda de las relaciones interpersonales adecuadas, con el conocimiento crítico de las poblaciones para que aceleren la aceptación de la novedad, el cambio cualitativo y la innovación de técnicas adecuadas a sus posibilidades materiales y amistosas con el ambiente y la conservación de los recursos naturales, y para que ellas comprendan que existen diferentes estilos de desarrollo a los cuales pueden optar.

## CAPITULO II

### RETOS ACTUALES DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR Y LAS REFORMAS NEOLIBERALES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA.

#### 2.1 Introducción.

En los últimos años se ha puesto de moda en el debate académico y en la práctica de las políticas sociales privilegiar una de las determinantes de su diseño que es la organización administrativa. Sin negar la justificación de este privilegio, porque son numerosos los diagnósticos que concuerdan en la ineficiencia y en la baja responsabilidad utilitarista del aparato administrativo hacia los beneficiarios y la sociedad contribuidora, este ensayo sondea otra determinante de la construcción de las políticas sociales que son las relaciones institucionales del bienestar, las cuales cristalizan en los llamados Estados del bienestar<sup>17</sup>. El presente enfoque no pasa por alto el problema de la eficiencia administrativa y del ejercicio de la responsabilidad individual, sino que lo complementa y recupera, desde el punto de vista de una ética de la responsabilidad social y política nutrida por las relaciones sociales libertarias, los arreglos institucionales nacionales consensuados y las formas de participación local solidarias (Lukes, 1985; Woolcock, 1998:187).

El ensayo ofrece un diagnóstico comparado de los Estados del bienestar elaborado no tanto sobre el monto del gasto social y sus efectos como sobre la manera cómo se efectúa dicho gasto, sus antecedentes y efectos. Se abarcan los últimos tres decenios. Como parte del diagnóstico se usa una conocida tipología y se procede a especificar sus principales retos y determinantes. En el caso latinoamericano, el ensayo subraya la evaluación de las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones de retiro, como uno de los principales componentes del bienestar. Como parte del intento por penetrar en el futuro inmediato de los Estado del bienestar en el escenario de la globalización, se toman como patrones de análisis a su capacidad para atender las necesidades de las personas, para modificar el perfil de la estratificación social y enfrentar la escasa demanda de empleo, y para alcanzar acuerdos socio-políticos legítimos. A manera de ejemplos, se enumeran algunos de los dilemas a que se enfrentan los Estado del bienestar. Debe aclararse que en la actualidad hacer

---

<sup>17</sup> Parece más correcto hablar del Estado 'para' el bienestar más que Estado 'del' bienestar como un proceso social valioso, permanente y socialmente construido, a favor del crecimiento económico con una distribución de la riqueza libremente consensuada entre los diversos actores sociales, más una construcción gubernamental fija, extinta o en proceso de extinción, inspirada por grupos políticos para redistribuir recursos económicamente inexistentes. Sin

prospecciones y señalar alternativas de cambio es ciertamente riesgoso, porque se acentúa la incertidumbre sobre los procesos y las bases del conocimiento en que está fundado su estudio; se multiplican las sorpresas, crece la desconfianza política y se intensifica la lucha de intereses.

Este enfoque sobre la política social pretende ser integral porque se apoya en sus causas y consecuencias: reafirma las responsabilidades y la necesidad de la voluntad política del Estado para hacerlas efectivas. El permite trascender la fachada representada por el monto del gasto público y adentrarse en las condiciones de elegibilidad, en el contenido cualitativo de los bienes y servicios distribuidos, y conocer cómo se compatibilizan los derechos ciudadanos con el empleo y las condiciones de vida. Finalmente permite reconocer que existen diferentes tipos de Estado de bienestar (Esping-Andersen, 1998d:19-21).

En principio, la situación general actual de los Estados del bienestar en el mundo puede ser caracterizada como crítica o como una situación en que priva la adaptación o la transición, frente al proceso de globalización y frente a los cambios en los consensos o pactos nacionales que, si bien requieren reformas y enfrentan retos importantes, no corren un gran peligro de experimentar transformaciones profundas. La respuesta que ofrece G. Esping-Andersen (1998c:267) sobre la situación general de los Estados del bienestar varía para los países desarrollados y para los de industrialización tardía<sup>18</sup>. En los sistemas de seguridad social de tipo japonés y asiático oriental, el Estado del bienestar se encuentra en avance y sujeto a grandes presiones, en la medida en que se incrementan los salarios reales, se generaliza la crisis fiscal de los Estados, y se destruye el ambiente<sup>19</sup>. Entre los países con regímenes de bienestar similar al liberal estadounidense, como en Latinoamérica y en la Europa central y oriental, la crisis de los Estados del bienestar es mayor, por los bolsones de pobreza que crea y por las manifestaciones de resistencia que levanta. En el caso estadounidense, se observa un escenario favorable para la reconstrucción de instituciones para el bienestar, que puede ser importante para normar las orientaciones ideológicas de los funcionarios

---

embargo, para no violentar la costumbre, se continúa usando el término Estado del bienestar.

<sup>18</sup> Confróntese esta tesis optimista con la pesimista de J. D. Stephens (1988:43,56), quien escribe sobre la 'crisis' del Estado de bienestar escandinavo, supuestamente el más avanzado y sólido de todo el mundo, originada en el desempleo resultante del desequilibrio entre la demanda de empleo y el crecimiento económico. La 'Tercera Vía' en un país es imposible para este autor. Sin embargo, en su opinión, crisis no significa un cambio profundo en el modelo de bienestar ni la privatización del mismo.

<sup>19</sup> Esta última causa o vector, señalado por Wallerstein, no se toca en este trabajo.

utilitaristas de los organismos internacionales de financiamiento y de las élites locales, a favor de la equidad y la responsabilidad social. Su efecto se sumaría a los avances estadounidenses observados en los últimos años en materia de educación y capacitación para el trabajo. La privatización 'profunda' de los servicios de seguridad social no continuaría aplicándose en los países de industrialización reciente con lo que en ellos podría iniciar un nuevo ciclo orientado al bienestar. Otros retos que el Estados del bienestar enfrenta se relacionan con el desestímulo para el trabajo; con el dilema de hacer compatibles las necesidades familiares y los derechos de los diferentes miembros de la familia, sobre todo de las mujeres, y con las maneras de fortalecer la solidaridad, en un ambiente individualista, alumbrado por el mercado.(Esping-Andersen, 1998c:260,265).

## **2.2 Hacia una caracterización general del Estado del bienestar.**

Es factible señalar ciertos rasgos generales del Estado del bienestar, bajo el supuesto de que en su historia y en su desarrollo probable se descubre cierto grado de imitación y de contagio de la información, aunque los arreglos institucionales de cada país introducen una variación por lo menos tan grande como la adopción de rasgos comunes. Igualmente posible es señalar que el Estado del bienestar es un mecanismo de presión activo capaz de contribuir a la conformación de ciertas alianzas políticas y de alentar la legitimación política y la solidaridad de la población.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el Estado del bienestar europeo alcanza el reconocimiento público y a fines de la década del ochenta su 'época dorada' con la consolidación del "ideal de la ciudadanía social universal y con la igualación de las condiciones de vida" (Esping-Andersen, 1998c:263). En ese periodo es igualmente fuerte la defensa de los trabajadores y de los empresarios de las conquistas obtenidas en el mantenimiento del ingreso, ya que ambos valoran el consenso político y los pactos alcanzados entre el capital y el trabajo, sobre los objetivos de equidad en la sociedad en su conjunto.

No obstante, emergen paulatinamente nuevas demandas redistributivas y egalitarias, provenientes fundamentalmente de los 'nuevos' grupos sociales, relativamente ajenos al trabajo asalariado localizado en empresas industriales y de servicios reconocidas pública y jurídicamente. Sin embargo, la clase trabajadora nativa, empleada en empresas y protegida con contratos

colectivos, continúa siendo la principal defensora de los 'principios universales' de la política social gubernamental. A esta tarea se agregan las clases medias y la burocracia gubernamental<sup>20</sup>.

Es evidente que todos los Estados del bienestar procuran imponer mecanismos que redistribuyen recursos e ingresos y atender las necesidades de los pueblos. La noción de un EB está unida desde el siglo pasado a un compromiso público para ampliar dinámicamente el acceso a oportunidades de vida y optimizar las capacidades ciudadanas de la autoconfianza (Esping-Andersen, 1998c:261-264). Esta ampliación dinámica se relaciona con la redistribución de recursos e ingresos entre generaciones y a lo largo de las vidas de las personas. Las capacidades ciudadanas son asuntos que la ciudadanía evalúa objetiva y subjetivamente, de manera simultánea. Esto significa que es tan importante considerar la evolución objetiva de los logros de la seguridad social como la subjetiva, que se traduce en actitudes de esperanza, confianza y legitimidad política. G. Standing (1998:226), por ejemplo, se refiere de manera axiomática a siete 'funciones potenciales' de un sistema de bienestar: abatimiento de la pobreza, prevención de la pobreza, provisión de la seguridad social, redistribución del ingreso, preservación de la solidaridad social, promoción de la movilidad (laboral), y promoción de la reestructuración y la productividad de la economía y del mercado de trabajo. Esping-Andersen (1998:2-3) considera como componentes integrales del bienestar a las cuestiones del empleo, los salarios, las alianzas de clase, la negociación por conflictos de interés y la regulación macroeconómica<sup>21</sup>. La OIT considera que es posible actualmente diseñar

---

<sup>20</sup> Esta posición subjetiva de la clase obrera de los países desarrollados se acompaña de logros materiales sintetizados en la situación de vida de los ancianos y de las familias que cuentan con un trabajador pensionado. En la actualidad, en los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD en sus siglas en inglés), se observa que en los últimos 20 o 30 años disminuye el número de ancianos que viven en la pobreza, y que las familias que cuentan con un trabajador pensionado en el hogar tienen un ingreso por trabajo superior a las familias sin él (OCDE, 1988:79).

<sup>21</sup> Es motivo de una acalorada discusión saber si entre los fines de una política del bienestar figura o no su contribución al establecimiento de equilibrios macroeconómicos, como el apoyo de la privatización del esquema de pensión al capital financiero o al fortalecimiento de la infraestructura material de un país (hospitales, por ejemplo). Los críticos señalan que no, porque esa contribución atenta en contra del cumplimiento de otros fines, especialmente de aquéllos que persiguen explícitamente la redistribución de los recursos y los ingresos, cuando no se genera consecuentemente un modelo de desarrollo que provea significativamente empleos asalariados adecuados y seguros, que reduzcan la pobreza. Tal modelo requeriría un reordenamiento de las relaciones capital-trabajo y un sincero fortalecimiento del Estado, de los partidos políticos, de los sindicatos y de las organizaciones voluntarias (Huber, 1998:177; Garretón, 1994). De no instrumentarse un modelo de desarrollo, la contribución de los frutos de la política social a los equilibrios macroeconómicos formaría parte simplemente de una distribución regresiva del ingreso; función que ya desde los años sesenta se denominaba 'socialización de las pérdidas' del sistema económico (Furtado, 1965:76). Dado el carácter cíclico de éste último, las crisis financieras y fiscales recurrentes moldearían irremediablemente, aunque con intensidad variable, la tendencia

sistemas de seguridad social financieramente sanos, individualmente justos y socialmente eficientes, si son previamente consensados políticamente, partiendo de una firme experiencia histórica. En dichos diseños, la responsabilidad del Estado es imprescindible y trasciende el marco legal, para adentrarse en la administración general obligatoria tanto para los empresarios como para los trabajadores, de acuerdo a las tradiciones y circunstancias nacionales. No obstante, la eficiencia social implicada en dicho planteamiento significa que los sistemas deben ser capaces de ahuyentar la pobreza, asegurar pensiones de retiro decentes, procurar efectos redistributivos, e intervenir a lo largo del curso de la vida de las personas, concentrándose en aquellas fases y facetas en que esas intervenciones tienen un mayor impacto. (OCDE, 1998:8-13).

La construcción de redes sociales de seguridad significa en la Europa de la posguerra principalmente el mantenimiento dinámico del ingreso; es decir, seguro contra accidentes, enfermedad, discapacidad y desempleo y pensiones de retiro; la atención a la salud y la extensión de la cobertura de los servicios a nuevos grupos sociales (Esping-Andersen, 1998b:68).

En su sentido económico original, el Estado del bienestar constituye una separación de las ortodoxias del mercado puro, la cual evoluciona hacia la desmercantilización de ciertas funciones o sectores. Significa la extensión de la seguridad al ingreso y al empleo, como derechos ciudadanos. En su sentido moral, el Estado del bienestar promete una justicia más universal y ajena a la influencia de las clases sociales, así como la solidaridad del pueblo. Es un llamado a la esperanza dirigido a grupos sociales a los que se les pide sacrificios, en aras del bien común. Por eso el Estado del bienestar es una forma activa de construir una nación.

La concepción egalitaria y universalista del bienestar se desgasta, en el momento en que en los países de industrialización original deja de expandirse nacional e internacionalmente la demanda de sus bienes manufacturados. Esto coincide con la primera 'crisis del petróleo', en 1973. Se elevan las tasas de inflación, se agudizan los problemas de las balanzas de pagos y crece el desempleo (Cole y Miles, 1984:5). El mercado deja de asegurar los altos salarios, el crecimiento del empleo y

---

general de los sistemas de bienestar. Ellas representarían un límite al desarrollo de estos últimos. Los partidarios de incluir en sus análisis esta función de apoyo, señalan que son múltiples las articulaciones entre el sistema económico y el sistema de bienestar, que no se puede ignorar que la salud de uno afecta la salud del otro, y que los arreglos institucionales propios de cada país, pueden introducir ciertas variaciones favorables a la equidad socioeconómica y la negociación política previas a la instrumentación de un modelo de desarrollo. Más adelante se retoma este debate, a propósito de los efectos de los sistemas de seguridad social latinoamericanos sobre el ahorro y la inversión nacionales y las pretensiones del Banco Mundial.

una demanda agregada de consumo. Entra por lo tanto en crisis la estrategia de asegurar fundamentalmente a las familias con un sustento masculino del ingreso, durante la etapa del retiro laboral. (Esping-Andersen, 1998b:75).

Durante los ochenta se presentan limitaciones externas adicionales al EB, al desregularizarse dramáticamente el sistema financiero, internacionalizarse moderadamente las fusiones empresariales transnacionales y al crecer sólo modestamente el comercio internacional. Estas limitaciones impiden a los gobiernos asegurar como en el pasado, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento del producto y profundizar en los objetivos redistributivos. Se produce un cambio de interés entre los representantes del capital: se opta por la flexibilización de la mano de obra, que es la opción contraria a la negociación política y al establecimiento de una tasa de salarios orientada por la solidaridad y el interés nacional (Stephens, 1998:49)<sup>22</sup>. Crece el descontento de los beneficiarios de los servicios públicos, como consumidores, pacientes o padres de familia, al momento en que los funcionarios dejan de ver esos servicios bajo una óptica social y los ven bajo la óptica de los costos financieros (Stephens, 1988:46,50). La respuesta gubernamental es, primero, la racionalización y la descentralización del control administrativo y, después, la privatización reducida y 'silenciosa', a manos de funcionarios conservadores y aun socialdemócratas<sup>23</sup>.

En la actualidad, sobresalen tres estrategias del Estado del bienestar, en respuesta a la contradicción existente entre el egalitarismo, de un lado y, del otro lado, el empleo, la globalización, y el envejecimiento de la población: a) programas que afectan significativamente el mercado de trabajo, b) programas que armonizan el trabajo con las obligaciones familiares, y c) programas de

---

<sup>22</sup> Así en Suecia, a fines de los ochenta, los empresarios suecos dejan de interesarse por las negociaciones colectivas con los trabajadores y por elevar la productividad de las empresas localizadas en el país. Su interés se vuelca hacia la inversión en otros países de la Comunidad Europea, el comercio internacional, el abaratamiento de la mano de obra doméstica y a la reducción de la competencia de las empresas estatales.

<sup>23</sup> La distinción entre la privatización profunda y la superficial es relativa. Se deben considerar las técnicas específicas de naturaleza institucional y jurídica, el monto de la inversión hecha por la iniciativa privada, y el impacto en el consumo final. Así, en el ejemplo sueco, en materia educativa (de diferentes niveles escolares incluidas las guarderías), a los padres se les entregaron vales para becas, canjeables en instituciones privadas de su preferencia hasta por el 85% de la colegiatura privada del momento, aunque posteriormente éstas podrían aumentar. En materia de salud, los afiliados al sistema público pudieron optar por 'médicos familiares' privados de su preferencia. Sin embargo, fue reducido el cambio en la preferencia de los consumidores, a favor de las instituciones privadas: 8% en atención a la salud, 1.5% en las escuelas, y 2% en guarderías. Stephens (1988:47,48 y 61) no proporciona información sobre el cambio en la inversión. La reducida magnitud de estos cambios es, como afirma Esping-Andersen, prueba de la fortaleza relativa previa de los sistemas públicos de seguridad social y de la capacidad de negociación política de la sociedad sueca, aunque este juicio puede cambiar, al considerar únicamente el ejemplo sueco en el tiempo y sus efectos sociopolíticos.

capacitación para el trabajo que le permiten a la población atender las demandas de una sociedad 'postindustrial' (Esping-Andersen, 1998a:2-3).

Según esta concepción del bienestar, las sociedades industriales necesitan elevar su capital humano hacia nuevas alturas y esta aspiración la debe poder contagiar a la mayoría de la población. El capital humano incluye conocimientos y salarios. Estas metas se unen en un delicado equilibrio en que en un platillo de la balanza están colocados los estímulos y la productividad de la mano de obra y, en el otro, la equidad y la democracia social.

Tomando en cuenta las posiciones polares de esta ecuación compuesta por los ideales de productividad y equidad, es posible ubicar dos modelos opuestos, típicos, del EB, localizados en los países desarrollados. De un lado, el ejemplo escandinavo, generoso, equitativo, aunque menos estimulativo. 'Ningún ciudadano es especial y ninguno debe ser excluido'. Y en el otro lado, el ejemplo estadounidense: mezquino, polarizado y poco estimulativo para los trabajadores no así para los empresarios. Aquí el ideal de equidad es individualista. Se premia la contribución individual hecha al mercado y se castiga con pocos subsidios a los pobres que no contribuyen. Esta última estrategia es apoyada políticamente por los obreros tradicionalistas y por los círculos de poder neoliberales, como parte de una alianza ciertamente contradictoria, aunque históricamente comprensible.

Entre los dos modelos polares anteriores, se encuentra un tercer modelo llamado centroeuropeo o corporativo, en que cuentan más los derechos gremiales, los 'status' más que la prueba de la eficiencia del mercado. En él, el papel del Estado es condicionado por el papel de la iglesia y de la familia. Su talón de Aquiles lo constituyen el desempleo y la incapacidad fiscal del Estado (Esping-Andersen, 1998d:27-28).

El modelo escandinavo es el modelo que mejores resultados obtiene en la reducción de la pobreza y en la distribución del ingreso. El modelo extremadamente selectivo (focalizado), muestra resultados más malos en redistribución del ingreso y en la erradicación de la pobreza<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Parece erróneo identificar selectividad con focalización. Los programas focalizados siempre utilizan algún tipo de selectividad de los beneficiarios, pero pueden existir programas selectivos que no sean focalizados. La selección de beneficiarios alude a un conjunto de criterios personales o grupales usados en la tarea de distribuir bienes o servicios. La focalización, en cambio, se refiere a una estrategia de selección localizada en un entorno de reducción general de los recursos de la política social como una estrategia de adaptación a la globalización y la eficiencia. Aquí se aboga por una



### 2.3 Los retos del Estado del bienestar contemporáneo en países desarrollados.

Al perseguir los distintos modelos concepciones distintas de la equidad, enfrentan límites cualitativamente diferentes y son objeto de cuestionamientos políticos igualmente diferentes. Estos cuestionamientos no obedecen a la falta de crecimiento económico, pues con la globalización madura de los noventa, los países desarrollados logran respetables tasas de crecimiento económico relativo. De hecho, los cuestionamientos que en seguida se comentan, se dan en la bonanza económica que se presenta en la década (Esping-Andersen, 1998a:1).

Sin embargo, persiste en muchos países una baja demanda de empleo. Los problemas sociales se agudizan entre los grupos menos capacitados y educados, quienes temen permanecer toda su vida en la pobreza, frente a la importación de mercancías producidas con bajos costos salariales, la reducción de programas de capacitación, educación y asistencia a niños y mujeres, y la pérdida de estímulos. Esta última se acentúa con políticas sociales selectivas que estigmatizan a los grupos menos capacitados.

Los retos demográficos son igualmente importantes, sobre todo el envejecimiento de la población y el empleo asalariado de la mujer. Con una baja fecundidad y una más elevada esperanza de vida, crece pesadamente la tasa de dependientes económicos, la cual, a su vez, impacta negativamente sobre la capacidad fiscal, especialmente si desciende el ritmo del crecimiento económico. Proyecciones de la OCDE (1988) para 2040 indican que los gastos de salud y pensiones se multiplicarán por dos o por tres, en los países pertenecientes a esa organización, a causa únicamente del envejecimiento de la población (citado en Esping-Andersen 1998a:7).

El empleo asalariado de la mujer se ha convertido en un derecho en los países nórdicos y se ha visto que gracias a la política social, dicho empleo no ha contribuido a reducir la fecundidad de las mujeres trabajadoras. La fecundidad es más baja en países mediterráneos, en donde es reducida la participación femenina en el trabajo asalariado. La política social del norte de Europa ha hecho compatible ciertas demandas de la familia y los derechos de las mujeres, con la difusión de servicios y el enriquecimiento de su oferta. Adicionalmente este logro ha llevado a aumentar la tasa de

ocupación femenina en servicios públicos, sin que se reduzca el salario relativo frente a los varones, sin que se prive de su derecho a procrear y sin que crezca el sector informal.

El modelo escandinavo se enfrenta externamente a los altas tasas de interés del dinero y a la desregulación financiera, las cuales reducen la disponibilidad del crédito industrial y del ahorro doméstico (Stephens, 1998:55). Internamente enfrenta un problema de desgaste de la capacidad de negociación política centralizada, la cual contribuye a la difusión de la actitud originalmente liberal, referida a la equidad 'injusta'. ¿Por qué debe ser beneficiado un ciudadano que no trabaja igual que el que sí lo hace? ¿Por qué, de hecho, su universalismo favorece más a las clases medias y da más subsidios a personas menos calificadas para que trabajen? <sup>25</sup>

En los EU, tras el vigor del reaganismo, se presenta la oposición política creciente al alza de impuestos al trabajo, a las reducciones en los programas de atención a la salud y a las pensiones, así como a la privatización de los servicios sociales, por sus efectos negativos sobre la igualdad y la escasa cantidad de riesgos que se cubren. Allí, el crecimiento económico sostenido y la exclusión reciente de trabajadores de los planes privados de seguridad social han hecho posible que se incremente el número de empleos demandados. Pero es elevado el costo social de dicho incremento: se reduce el salario de los trabajadores no calificados, aumenta el sector informal y se acentúa la polarización social (Esping-Andersen, 1998a:17). A su vez, la negativa a dar seguridad social a través de empresas públicas provoca el crecimiento de la asistencia social proporcionada por empresas privadas o no lucrativas. Las parejas de jóvenes con hijos pequeños, las familias con una mujer sola como jefa de hogar, las familias de inmigrantes recientes y las familias de ancianos son candidatos a la asistencia privada y a caer en los bolsones de pobreza.

#### **2.4 Las trampas y las potencialidades de la pobreza.**

Alan Durning (1989:6) afirma que "la pobreza en el mundo moderno se perpetúa como un conjunto de factores que mutuamente se refuerzan en los niveles local, nacional e internacional, hasta formar una trampa de la pobreza global. Localmente la falta de medios productivos de la gente pobre, su debilidad física, su susceptibilidad a la enfermedad y la impotencia se combinan con el rápido

---

<sup>25</sup> Tal es el caso de las mujeres poco calificadas que laboran en empresas gubernamentales, con salarios equivalentes a los de los varones, realizando trabajos que permiten la armonización de la vida familiar con su derecho al trabajo.

crecimiento de la población, para mantenerla en frágiles circunstancias. Nacionalmente, las políticas gubernamentales en muchos países favorecen a los afortunados urbanos sobre las masas rurales. Y en el nivel internacional, los patrones interconectados de deuda, comercio y de la fuga de capital, durante los 80, han hecho más rico al rico y más pobre al pobre".

La falta de recursos, en el nivel local, tiene que ver con la estructura de la propiedad. Las mujeres de los peones sin tierra, por ejemplo, tienen tasas de mortalidad infantil superiores a las de mujeres de campesinos minifundistas. Cuando la propiedad de la tierra está muy mal distribuida, el crecimiento poblacional presiona a los padres para que sus hijos hereden su suerte; para que de una generación a otra hereden a los hijos parcelas cada vez más pequeñas, y para que se cultiven tierras ecológicamente frágiles con descansos agronómicos temporales cada vez más cortos.

La estrategia de sobrevivencia cotidiana de los peones sin tierra está condicionada básicamente por 3 características que evolucionan en contra de la mejoría de la calidad de sus vidas: la demanda de empleo, el nivel salarial y el precio de los alimentos. La demanda de empleo es escasa y más escasa aun la de empleos estables. Diversos arreglos institucionales que están fuera del alcance del control de los peones permiten que se creen sistemas regionales de sobreoferta de mano de obra con el arribo de nuevos contingentes empobrecidos, proveniente de regiones cada vez más alejadas, que presionan los salarios a la baja y la organización del trabajo a la flexibilización. Por ello la mayoría no beneficiada por la demanda de empleo estable y mejor remunerada debe aceptar largas jornadas laborales, tener trabajos complementarios que disminuyen su disponibilidad de tiempo de ocio y descanso. Pocos trabajos para muchos solicitantes significan fortalecer el individualismo, devaluar los sueldos y presionar para que reine la igualdad 'hacia abajo', por la competencia interiorizada que se establece entre los solicitantes de empleo.

La disponibilidad de una abundante mano de obra no calificada ni alfabeta es un incentivo para los patrones para no innovar técnicamente y no mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores. La falta de liquidez vuelve vulnerables a éstos y les somete al arbitrio de prestamistas, comerciantes, patrones y hasta parientes que les pagan menos por sus productos, les toman tierras, ganado, casa, herramientas o hasta su libertad de trabajo (incluida la de los hijos), y las posibilidades de mejorar, para enfrentar dichos gastos extraordinarios. Pero esas figuras inescrupulosas forman

parte importante de la reproducción de la vida cotidiana de los pobres, lo que se revela, cuando aquéllas son eliminadas temporal o totalmente.

Los analfabetas pobres no pueden defender sus derechos y están expuestos a la extorsión. En los raros casos en que los pobres acuden en su defensa ante los jueces y tribunales adecuados, se exponen a la posterior venganza personal de los ricos. La falta de defensa de los derechos civiles y las mañas de los funcionarios se agregan a las grandes distancias geográficas que median entre los espacios rurales y las ciudades, para nulificar, en la práctica, muchas leyes y para sumir a los pobres en la impotencia. El desempeño de trabajos no regulados o controlados institucionalmente sitúa a los pobres en una franja de indefensión en contra del clientelismo político. Los dirigentes de las organizaciones del sector no estructurado o 'informal' se ven obligados a especular políticamente con la indefensión y la simulación: no le sirven al poder político si son demasiado eficientes y no le sirven a los miembros si son demasiado ineficientes.

En el nivel internacional, el bienestar de los campesinos pobres puede sufrir por el proteccionismo que imponen los países industrializados a productos de los países periféricos; por las fluctuaciones de los precios de sus productos en los que se han especializado y que, luego, por una sobreoferta, los ven devaluados; por la falta de acciones solidarias entre estos países; por la falta de inversión productiva de parte de los empresarios locales, y por la impresionante innovación técnica que está teniendo lugar en los países industrializados la cual, a su vez, influye en la sustitución de importaciones de productos que anteriormente se producían en los mismos países periféricos.

Pierre Bourdieu (1999:1-2) afirma con razón que el neoliberalismo es una estrategia racional individual, pero libre, que destruye los colectivos sociales, como la nación, los grupos de trabajo, los grupos de defensa de los derechos de los trabajadores, las cooperativas e incluso las familias, pues ellos representan fallas en la construcción utópica de su noción pura de mercado y resistencias a sus estrategias globales como la desregulación, la privatización de los servicios públicos, el recorte de la mano de obra, la reducción del gasto público, la supresión de los subsidios sociales, la flexibilización del trabajo y el imperio del consumo individual de bienes industrializados y transnacionalizados. La verdadera base de reproducción del neoliberalismo, continúa, son las condiciones precarias e inseguras de la producción y la existencia de un ejército de reserva domesticado por el temor del desempleo y la precarización.

La idea de 'sistema social', según Pablo González Casanova (1994) alude a "un sistema político (que) se engarza con otro económico y social que margina y excluye a millones de pobladores urbanos y rurales, de obreros, de campesinos y de pueblos indígenas. En ese sistema alcanzan beneficios relativos los sectores de ingresos medios y altos y, en forma de concesiones, prestaciones y servicios, grupos y corporaciones de la economía formal e informal".

## **2.5 La seguridad social en los países de industrialización tardía.**

La falta de consenso hacia los objetivos del Estado del bienestar en los países de industrialización tardía obedece fundamentalmente a que esos objetivos son incompatibles con la baratura de su mano de obra y por creer que ésta es una de sus ventajas comparativas. La globalización y sus efectos también contribuyen a dicha falta de consenso.

Es menester tomar en cuenta que la ventaja comparativa de la mano de obra barata comienza a ser vista como pasajera. Siempre existen países que presentan mejores ofertas y/o localizaciones<sup>26</sup>. Además, en el interior de países que permiten la violación de los derechos laborales y que fomentan los bajos salarios se producen crecientemente presiones políticas democráticas a favor de la defensa de los derechos laborales y en contra de las eventuales dictaduras.

Las duras condiciones económicas que impone la globalización a estos países, como la reducción de las posibilidades de maniobra de los gobiernos, y el descrédito político en que caen el corporativismo obrerista y los partidos políticos para garantizar un nivel de vida digno, representan los factores más importantes que atentan en contra de los objetivos del EB (Esping-Andersen, 1998a:9). La dura competencia económica y la mayor vulnerabilidad que imponen el comercio, las finanzas internacionales y los movimientos de capital reducen la libertad de los gobiernos para conducir las acostumbradas políticas fiscales y monetarias, las políticas sociales incluidas.

---

<sup>26</sup> El bajo precio de una mano de obra poco educada y capacitada presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas figuran los costos fijos menores y la posibilidad de convertirse en espacios atractivos para las inversiones extranjeras directas. Sus desventajas son múltiples. Entre ellas figuran: un menor crecimiento del ahorro, menor interés para capacitar rápidamente a la mano de obra, y menores opciones para conformar instituciones de seguridad social sanas financieramente. El aumento de impuestos empresariales para conformar instituciones de seguridad social lleva a la evasión fiscal. La solución 'fácil' para los empresarios de insertarse en el espacio de la economía no regulada institucionalmente, más tarde llamada 'informal', es muy tentadora, y presenta en el mediano plazo efectos nocivos sobre el desarrollo de la seguridad social.

Con el cierre masivo de pequeñas y medianas empresas o de empresas paraestatales, emerge el desempleo y se erosiona la capacidad de las empresas para proveer seguridad social a sus trabajadores. Los sistemas de seguridad social caen en la insolvencia y desciende la calidad de los servicios de salud ofrecidos, pues menos personas cotizan. La gran importancia del sector informal es un indicador de la crisis en que están ubicados el capital financiero y el sistema fiscal. Este ha sido el caso de los países del este y centro de Europa, tras la caída de sus regímenes socialistas y de varios países latinoamericanos como Chile y Argentina.

Esping-Andersen (1998a:22) caracteriza a los sistemas tradicionales de seguridad social latinoamericanos que han seguido el modelo neoliberal como 'piezas de remiendo con protección clientelar'; sistemas altamente inequitativos, en donde se privilegia a los obreros de grandes empresas. Sus costos de operación son demasiado altos y baja la calidad de sus servicios.

Igualmente tentadora para los gobiernos de los países de industrialización tardía es la posibilidad de apropiarse de los ahorros obreros depositados en los fondos de pensión de retiro, para resolver sus déficits o para aumentar la infraestructura material de atención a la salud. Así, los obreros no especializados con magros salarios, los obreros jubilados con pensiones de retiro y por accidente insuficientes, las poblaciones de inmigrantes en las ciudades industriales, comerciales y de servicios, así como los minifundistas y muchos indígenas de las zonas rurales, se vuelven candidatos para formar bolsones de pobreza, sin mayores esperanzas de salir de ellos en sus vidas y en las de sus hijos. El encarecimiento del dinero de los organismos internacionales de financiamiento y la mala calidad de la educación como instrumento para promover la movilidad social ascendente se agregan a esos factores limitantes de un Estado del bienestar relativamente incompleto e inoportuno.

Estas tendencias negativas se acentúan con la globalización, que hace desaparecer las barreras proteccionistas de la producción interna, con el adelgazamiento de la demanda económica de los mercados internos, con la obsolescencia tecnológica de los medianos y pequeños productores, y con la crisis fiscal que reduce presupuestos y jibariza el alcance de las políticas sociales gubernamentales. Con ella pierde terreno la negociación y el consenso políticos, en la medida en que fallan las promesas de los partidos políticos y de las instituciones de gobierno para mejorar las condiciones de vida de buena parte de la población.

Los países de Asia oriental como Corea (del Sur) y Taiwan han dado recientemente muestra de un gran crecimiento económico con escasez de mano de obra, aunque nunca desarrollaron mayormente sus sistemas de seguridad social, por sus actitudes antiestatistas y religiosas, y porque fomentaron fuertes economías familiares sin mayor empleo femenino, en donde sobresalen las metas del ahorro, la educación y la capacitación para el trabajo. Sus embrionarios sistemas de seguridad social siguen la huella de la tradición y japonesa en lo tocante a los planes ocupacionales segmentados, en que salen privilegiados los empleados de gobierno, los maestros y los militares, aunque su mayor énfasis no esté en el objetivo de mantener el ingreso, como en el modelo clásico europeo. Esto ha dado pie en Japón a un subsistema de compañías privadas que proveen un seguro ocupacional, parecido al estadounidense (Esping-Andersen, 1998a:21).

No obstante, en la actualidad estos países asiáticos enfrentan nuevos retos. La solidez de su base familiar, cuyo centro es el varón adulto que percibe ingreso, no puede continuar indefinidamente, en parte, porque con una movilidad social ascendente, se erosionan los valores religiosos del confucionismo, entre los jóvenes exitosos y, en parte, por el temor a los efectos del envejecimiento de la población. Es baja la fecundidad de las mujeres japonesas y coreanas. Otro factor de cambio es la reducción de los ahorros en el seno familiar.

Estos factores llevan a intensas discusiones públicas y a la necesidad de instrumentar reformas a su sistema de seguridad social, que no aspiran ni a una cobertura universal ni al mantenimiento del ingreso. Los avances se dan principalmente en el campo de la atención a la salud, como la reforma de 1994 de Taiwan, y en la atención a los ancianos, como en Japón. Pero sobre todo, el mayor énfasis de los sistemas de seguridad social asiáticos se presenta en la educación, como una medida preventiva en contra de un eventual aumento del desempleo y a una desindustrialización parcial.

## **2.6 Un acercamiento a la pobreza en la América Latina.**

Esta sección se aboca a responder principalmente a la pregunta ¿qué ha pasado en América Latina con la pobreza de ingreso, con la desigualdad del ingreso y con el acceso a ciertos servicios básicos, después de la llamada 'década perdida', una vez que ha vuelto a incrementarse el gasto social?

En los países latinoamericanos fracasa claramente el modelo de crecimiento económico durante los últimos dos decenios. La meta consensuada internacionalmente de crecer anualmente al 3% sólo la alcanzan siete países. Este pobre desempeño se logra no por desapego a las normas impuestas por los organismos internacionales de financiamiento y los neoliberales criollos, sino por obedecerlas. El pobre desempeño se explica, en los primeros años, básicamente por la extracción del excedente por la deuda externa y por la manera de integración de la periferia al centro capitalista, durante los últimos años<sup>27</sup>.

Las exportaciones crecen con un ritmo anual del 3.2%, entre 1980 y 1988, dirigiendo su excedente al pago de la deuda externa, la cual crece como proporción de las exportaciones del 34 al 50% (entre 1980 y 1986)<sup>28</sup>. En los mismos ocho años decrecen la inversión por habitante en un 5.4% y las importaciones en términos reales en un 4.1%. En tanto, el crecimiento anual del consumo privado por habitante es pequeño (1%) y el público es raquítico (0.2%) (P. Burkett. 1990:26-7). La relación entre la inversión total y el PIB es menor en los noventa que en los setenta. "En el caso de México, por ejemplo, el ahorro externo aumentó de un 3.6% a un 7.0% del PIB entre 1990-1991 y 1993-1994, mientras que el ahorro nacional disminuía del 18.5% al 15.6%" (CEPAL. 1996:53).

En los primeros años de esta década mejora la proporción del pago de la deuda externa sobre las exportaciones de bienes y servicios, al ubicarse en 1994 en un 20%, por abajo del nivel alcanzado en 1980 (PNUD. 1997:243). Sin embargo, los precios internacionales de los productos básicos de exportación de los países periféricos sufren un descenso del 45%, durante la 'década perdida' del ochenta. Estos países participan menos intensamente en el comercio mundial (0.3% únicamente) y esta participación se reduce a la mitad, en comparación con lo alcanzado a mediados de la década del setenta. Su participación en el comercio mundial es insignificante frente a la participación de 350 empresas multinacionales que controlan el 40% del comercio mundial. Con la

---

<sup>27</sup> A principio de la presente década la mayoría de los países alcanza tasas moderadas de crecimiento del PIB, pero ellas vuelven a caer como resultado de nuevos ajustes. La transferencia neta de recursos financieros típica de los años ochenta se sustituye parcialmente, en los países con mayor mercado interno, con la afluencia de capital externo, el cual es atraído por las altas tasas de interés. El ajuste estructural consigue reducir la inflación. El promedio ponderado de la inflación anual de la región fue del orden del 1'000 % en 1988, 1989 y 1990. Ese promedio fue del 25% en 1995 (G. Rosenthal. 1996:12-13).

<sup>28</sup> Esta extracción del excedente es superior a la realizada sobre el conjunto de las economías de los países del Tercer Mundo, en donde la proporción del pago de la deuda externa sobre las exportaciones crece del 13 al 25%, en los mismos años.



globalización, el comercio mundial experimenta un incremento de 290'000 millones de dólares estadounidenses, en el transcurso de la década pasada (PNUD. 1997:94).

El bajo nivel de la inversión y la crisis fiscal del Estado, especialmente severa en los países caribeños, repercuten negativamente en el crecimiento del mercado laboral y de la productividad. Los nuevos empleos ofrecidos son de mala calidad. 84 de cada 100 nuevos empleos pertenecen al sector informal. El desempleo urbano abierto crece en la región del 5.8% de la PEA en 1991 al 7.7% en 1996. El salario mínimo real de 1995 comparado con el de 1980 es menor en 13 de 17 países. Se afecta gravemente la capacidad sindical para negociar mejores condiciones de trabajo. Entre el 30 y el 50% de los asalariados ocupados en empresas reguladas vive en la pobreza (CEPAL. 1997:12-16 y cuadro II-4).

El menor logro del neoliberalismo latinoamericano está en la equidad, básicamente por la baja demanda de empleos formales, la intensificación de disparidades salariales, los efectos regresivos del ajuste sobre las tasas de interés y los salarios reales, y la baja eficiencia de programas para aliviar la pobreza, empujados con presupuestos reducidos (G. Rosenthal. 1996:14). M. Pastor (1987:cap.4) ya había mostrado para el período 1965-1981 que en 18 países latinoamericanos la entrada de capital externo podía unirse a una distribución regresiva del ingreso del factor salario.

Entre 1987 y 1993 el porcentaje de la población latinoamericana ubicada por debajo de la línea de pobreza y calculada por el PNUD (1997:30-31), sube del 22 al 24%<sup>29</sup>. Esta última cifra equivale para este programa internacional, en la última fecha mencionada, a 110 millones de personas. Según la CEPAL esta cifra se dobla. La información estadística cepalina para las líneas de pobreza cubre a 19 países y el período 1970 a 1994 (ver cuadros 2.1 y 2.2).

De estos cuadros se desprende que en América Latina la pobreza ataca en 1994 a casi 210 millones de personas, la mitad de las cuales vive en la indigencia. Mientras que esta última es en términos absolutos casi igual de importante en el campo y en la ciudad, la pobreza moderada es

---

<sup>29</sup> Las líneas de pobreza son indicadores del ingreso, basados en la concepción de las necesidades mínimas de los pobres, definidas vertical y autoritariamente. Los indicadores más usados hoy día se refieren al porcentaje de hogares (o personas) cuyo ingreso es inferior al doble de una canasta básica alimentaria (cba), estimada a precios constantes. La indigencia o pobreza extrema incluye a hogares (o personas) cuyo ingreso es inferior al costo de una cba. En la práctica, para la indigencia se usa como indicador aproximado el ingreso de un dólar estadounidense diario o de dos dólares diarios por persona. Por el momento no nos detendremos en la crítica conceptual de estas líneas presentadas por la CEPAL (1997,1998).

básicamente un problema urbano. Durante la década pasada, las economías de la región agregan anualmente 6.2 millones de pobres, (3 millones de indigentes y 3.2 millones de pobres moderados).

Esta espantosa producción anual baja a la mitad aproximadamente en los primeros cuatro años de esta década, lo que habla bien, en principio, de la reconversión de la producción hacia el mercado y del aumento en el gasto social, el cual se da en siete de los once países analizados. Sin embargo, las proporciones de hogares en la indigencia tanto en el ámbito urbano como en el rural crecen, entre 1980 y 1990, en 4 y 5 puntos, respectivamente, y se mantienen en sus mismos niveles, entre 1990 y 1994. La mejoría en el tiempo del coeficiente de indigencia de hogares rural/urbano es mínima. Este desciende del 3.1 al 2.8%, entre 1980 y 1994, aunque en los últimos años su tendencia va nuevamente en aumento, en desmedro del medio rural. Es decir que por cada hogar urbano en la indigencia existen tres hogares rurales en condiciones similares.

Durante la segunda mitad de los noventa, se presenta en varios países una disminución en el número de pobres urbanos y una mejoría en su distribución del ingreso. Particularmente importante es el caso chileno. Al calor de la democratización postmilitar, se da una combinación de un mayor gasto social, un aumento del salario mínimo, una defensa de la capacidad negociadora de los sindicatos así como una mejoría en la capacidad tributaria. Aquella permite: elevar los salarios reales en 4.5% al año, aumentar la inversión en educación y salud, incrementar las pensiones mínimas y las asignaciones familiares, disminuir el porcentaje de pobres a menos del 30% de la población, y mejorar la distribución del ingreso (J. Ramos (1997:26) La regulación estatal parece operar adecuadamente entre 1990 y 1997 acompañando a un crecimiento anual del PIB del 5.3%. Sin embargo, entre 1998 y 1999 con una reducción del PIB, disminuye la velocidad en la remuneración media real y en el salario mínimo urbano. Descensos similares también se observan en Uruguay, Argentina y Colombia, mejora la distribución del ingreso de la población urbana. De esta tendencia general de la década del noventa se exceptúan, pero México y Venezuela, en donde aumenta el número de pobres, empeora la distribución del ingreso, no obstante haberse beneficiado de su dependencia de la bonanza de la economía estadounidense (CEPAL, 2000, cuadros I.1 y I.2).

No obstante, la desigualdad en el ingreso entre los hogares latinoamericanos continúa siendo la más alta del mundo, pues la relación entre los ingresos del 20% más rico respecto a los ingresos

del 20% más pobre es 19 veces mayor, mientras que en el conjunto de los países subdesarrollados es sólo 8 veces mayor (PNUD. 1997:43).

Según este organismo, la proporción del gasto en salud y educación frente al gasto militar baja, entre 1960 y 1990-91, del 56 al 29%, estimándose el gasto militar, en 1995, en 20'175 millones de dólares estadounidenses.

El gasto social en el primer quinquenio de esta década se intensifica, en términos absolutos y reales, más en salud (observado en 10/13 países) y en educación (observado en 12/15 países) y un poco menos en seguridad social (10/15 países).

**Cuadro 2.1.** Líneas de pobreza rurales y urbanas, en 19 países latinoamericanos, 1980, 1990 y 1994, en millones de personas.

<i>Fechas y ambientes</i>	<i>indigencia</i>	<i>pobreza moderada</i>	<i>Pobreza total</i>
1980			
Rural	39.9	33.1	73.0
Urbano	22.5	40.4	62.9
Total	62.4	73.5	135.9
1990			
Rural	46.5	29.9	76.4
Urbano	45.4	75.4	120.8
Total	91.9	105.3	197.2
1994			
Rural	46.4	27.5	73.9
Urbano	51.9	83.5	135.4
Total	98.3	111.0	209.3
Diferencias absolutas pob. Total 1990-1980	29.5	31.8	61.3
Diferencias absolutas pob. Total 1994-1990	6.4	5.7	12.1
Diferencias absolutas 1990-1980 entre 10 años	3.0	3.2	6.2
Diferencias absolutas 1994-1990 entre 4 años	1.6	1.4	3.0

**Fuentes:** Elaboración propia con base en CEPAL 1997:1-31, tabla 1.4

**Cuadro 2.2.** Líneas de pobreza rurales y urbanas, en 19 países latinoamericanos, 1980, 1986, 1990 y 1994, en porcentajes de hogares.

<i>Fechas y ambientes</i>	<i>indigencia</i>	<i>pobreza moderada</i>	<i>Pobreza total</i>
1980			
Rural	28.0	26.0	54.0
Urbano	9.0	16.0	25.0
Total	15.0	20.0	35.0
1986			
Rural	30.0	23.0	53.0
Urbano	11.0	19.0	30.0
Total	17.0	20.0	37.0
1990			
Rural	33.0	23.0	56.0
Urbano	13.0	23.0	36.0
Total	18.0	23.0	41.0
1994			
Rural	33.0	22.0	55.0
Urbano	12.0	22.0	34.0
Total	17.0	22.0	39.0
Rural/urbano 1980	3.1	1.6	2.2
Rural/urbano 1986	2.7	1.2	1.8
Rural/urbano 1990	2.6	1.0	1.6
Rural/urbano 1994	2.8	1.0	1.6

Fuentes: Elaboración propia con base en CEPAL 1997:1-25, tabla 1.2.

En síntesis, en presencia de un gasto social creciente y de la reducción de las carencias en algunos bienes y servicios básicos, durante los primeros años del noventa, crecen la pobreza de ingreso. Al finalizar dicha década disminuyen el crecimiento del PIB, las remuneraciones reales de los ocupados en el sector formal y el salario mínimo urbano, sin que se afecte negativamente el gasto social, la disminución del número de pobres y la desigualdad en el ingreso. Estas últimas desgracias continúan pesando en el sector rural.

La explicación a tal paradoja aparentemente se descubre sobre cuatro vertientes: a) dentro del lado del ingreso, la acelerada reducción de los sueldos y salarios<sup>30</sup>, b) la continuación de la construcción de obras de infraestructura social y la atención dada a los servicios para que sigan operando, como parte de procesos de recuperación económica, c) el descenso de la eficiencia de los programas de política social y de la calidad de los servicios ofrecidos por ellos y/o el descenso del uso de la oferta institucional por parte de los supuestos beneficiarios, y d) la rigidez impuesta en el diseño de las políticas sociales por los organismos internacionales de financiamiento que impide que los Estados adapten sus prioridades y combinen imaginativamente los instrumentos disponibles, según sus niveles de pobreza, empleo informal y la fortaleza de sus instituciones de trabajo.

Veamos enseguida algunos indicadores sobre la eficiencia y calidad de la oferta de servicios.

Los sistemas educativos latinoamericanos concentran sus esfuerzos principalmente en la escolaridad básica y en ampliar su cobertura al sector rural y a la población indígena. En escolaridad básica, la tasa de analfabetismo de adultos baja, entre 1970 y 1995, del 32 al 17%, aunque en el medio rural, en 1995, los adultos analfabetas alcanzan al 58%. Posiblemente en 1995 sean 42 millones los adultos analfabetas en la región.

No obstante, sólo la mitad de los niños que inicia la escuela primaria la termina, y casi la mitad reprueba el primer año. Uno de cada tres niños de cualquier año escolar primario es un niño

---

<sup>30</sup> Julio Boltvinik (1990:50) ha llamado tempranamente la atención sobre esta paradoja, que se debatió apasionadamente en Chile, a fines de la década pasada. En ese debate, la dictadura sostuvo que había abatido la pobreza apoyándose en datos de la reducción de necesidades insatisfechas, mientras que la oposición, basándose en la pobreza de ingresos, mostró que la pobreza había aumentado sustancialmente. Recientemente el debate ha sido retomado en México con menos pasión ciertamente, sosteniendo un funcionario gubernamental que la pobreza se estanca en 1970, porque se ha reducido el analfabetismo, la mortalidad infantil, el número de casas con hacinamiento, y que aumentan los servicios escolares y de atención a la salud. (citado en J. Boltvinik "Gómez de León y la pobreza", *La Jornada*, 22.01.1999).

repetidor. El dominio de la lectura, las matemáticas y la ciencia es bajo, en comparación con niños de países desarrollados (CEPAL. 1997:V-112).

En un lugar secundario aparece el esfuerzo de los países latinoamericanos por impedir la deserción en los niveles secundario y vocacional. El acceso a la educación superior sólo se da entre el 5% del quintil de ingreso más bajo. Este argumento ha sido malinterpretado como un elemento para reducir el presupuesto a la educación superior y destinar más recursos a la educación básica. Este argumento supuestamente equitativo, en realidad atenta en contra de la posibilidad de que los países subdesarrollados produzcan sus propios bienes y servicios básicos con las modalidades que a ellos les parezcan.

Los sistemas de salud de la región concentran sus esfuerzos en proporcionar atención primaria, incluidos la vacunación masiva de menores en contra de enfermedades infecciosas y la introducción de sistemas de sanidad local; en la descentralización de los servicios, y en la ampliación de la cobertura al campo y a la población indígena.

Los porcentajes regionales alcanzan cifras cercanas al 90% en: vacunación (6 antígenos), atención médica a partos, cobertura en servicios de salud, y acceso a sanidad básica. Pero continúa el rezago importante en cuanto al acceso al agua potable, aun en países con mayor crecimiento económico y elevada urbanización<sup>31</sup>. Efectos de estos esfuerzos se palpan en casi todos los países de la región, como en el descenso de las tasas de mortalidad infantil y materna, en el aumento en la esperanza de vida al nacer, y en la reducción de las enfermedades infecciosas más comunes, también llamadas 'enfermedades de la pobreza'. No obstante, a medida que crece la pobreza o se mantiene en niveles altos, los sistemas de salud requieren de enfoques integrados y novedosos, y se vuelven más palpables las diferencias entre países. Los países más avanzados han cubierto las necesidades más urgentes en salud y enfrentan las necesidades más costosas de la mala salud industrial urbana y las propias de la vejez. Los países menos avanzados y las regiones atrasadas de los países más avanzados enfrentan ineficientemente tanto a las primeras necesidades como a las segundas.

---

<sup>31</sup> Si bien baja el porcentaje de la población latinoamericana sin acceso al agua potable del 42 al 24%, entre 1975 y 1980, para el primer quinquenio de esta década son aun 109 millones de personas las que no tienen acceso al vital líquido.

Y en calidad alimentaria, entre 1990 y 1996, el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente baja del 18 al 9%. No obstante el número absoluto de niños con esta carencia se eleva a los 5 millones (*Ibid.*:30-31).

La atención a los campos de la seguridad social y de la vivienda popular es más costosa y está sujeta a condiciones demográficas y económicas problemáticas, (como el envejecimiento de la población, el desempleo y bajo ingreso de los jóvenes trabajadores, la elevada renta del suelo urbano y la fragilidad ecológica del perímetro urbano) y a sistemas administrativos menos eficientes. La cobertura de ambos campos se enfrenta a una gran disparidad, pues cubre sólo un porcentaje bajo de la población, localizada en ciudades y ocupada en el sector formal de la economía. Sus costos administrativos y financieros son elevados con altas tasas de evasión y de retraso en pagos que, sin embargo, no disminuyen con las reformas privatizadoras en los servicios de seguridad social, que se abordan enseguida. El crecimiento de la demanda por vivienda en los países de la región es intenso y heterogéneo. El está alentado por el crecimiento de nuevos hogares, que es superior al crecimiento de la población y está condicionado inversamente por la madurez de la transición demográfica de los distintos países. Entre los factores que afectan negativamente la composición de la demanda por vivienda están el empobrecimiento de la población urbana, unido a la mala distribución del ingreso y el igualmente intenso crecimiento de hogares urbanos jefaturados por mujeres, los cuales están más propensos a la pobreza e indigencia y a la ausencia del acceso al crédito. A la descomposición de la demanda por vivienda le acompaña un empeoramiento de la calidad de la oferta institucional, que agudiza la segregación urbana con los procesos de urbanización espontánea: menor espacio construido, créditos básicamente para 'pies de casa' y uso de materiales de construcción inseguros. En 1995, de cada 100 hogares latinoamericanos, sólo 63 presentan casas adecuadas, 14 requieren su sustitución y 23 deben ser reparadas o necesitan la adición de nuevos espacios. El déficit de viviendas por obsolescencia y demanda nueva se calcula en la región, en ese mismo año, en 50 millones de viviendas (CEPAL, 1997:V-143 y cuadro.V.12).

El déficit es también bastante grande en cuanto a los servicios básicos de las viviendas como agua entubada (26%), drenaje conectado a red (19%) y electricidad (19%).

El gasto destinado a vivienda desciende en los ochenta y el ligero aumento de principio de los noventa, aunque superior al crecimiento del PIB, no alcanza todavía el nivel del inicio de la



década anterior. El sistema de financiamiento está cambiando en la América Latina de los subsidios a la oferta (exenciones y créditos preferenciales a trabajadores del sector formal) a subsidios a la demanda focalizados entre los pobres y entre poblaciones vulnerables (jóvenes, jefas de hogar, ancianos, discapacitados y desplazados de los centros históricos). Con este cambio y con normatividades transparentes, el fortalecimiento del subsector productor de materiales de la construcción para la reparación de viviendas y con esquemas para redensificar el poblamiento urbano, se espera desalentar la formación de urbanizaciones espontáneas y segregadas, así como las confrontaciones directas con los gobiernos. Aunque estas reformas se enfrentan a la presión de los gremios y las corporaciones que no ven atendidas sus demandas y que temen perder sus prerrogativas.

Como se ha mostrado, en América Latina el estilo de desarrollo dominante ofrece pocos logros desiguales en crecimiento y equidad y en los efectos esperados de sus políticas para combatir la pobreza. No se puede afirmar que las políticas sociales latinoamericanas estén modificando el estilo de desarrollo dominante. Este se sostiene por las acciones gubernamentales que apuntalan con subsidios y con el ahorro forzoso de los trabajadores el endeble crecimiento económico, amén del terror de los trabajadores de perder los pocos beneficios asistenciales que aun conservan.

Otra parte del debate latinoamericano actual en torno al diseño de las políticas sociales se desenvuelve alrededor de la conveniencia o inconveniencia de sostener en la práctica las proposiciones centrales del neoliberalismo en un entorno económico crítico, caracterizado por altas tasas de interés por largos períodos, burbujas financieras, fuertes rezagos cambiarios, altos niveles de endeudamiento interno y externo, alta volatilidad en la entrada de capitales, elevadas tasas de desempleo y considerable capacidad productiva ociosa.

## **2.7 Las reformas a los sistemas de pensiones latinoamericanas.**

El presente ejercicio de evaluación se refiere a las pensiones de retiro que forman junto con la atención a la salud, la educación y los subsidios y controles de los precios el núcleo latinoamericano de la atención al bienestar (Huber: 1996:142). Abarca el período 1995-1998. Las reformas tienden a la introducción de sistemas de capitalización plena individual (CPI), a la que se agregan cambios profundos en las tasas de cotización, tasas de reemplazo y edad de retiro, con

el fin de mejorar el balance financiero de los sistemas. Los sistemas públicos preexistentes adolecían de tasas de cotización insuficientes, el mal uso de las reservas técnicas, por parte de los gobiernos, y la prestación de beneficios financiados inapropiadamente con recursos públicos extraordinarios (CEPAL, 2000:148).

Con anterioridad a la reforma inducida a las pensiones de retiro de la década pasada, Carmelo Mesa-Lago (Mesa-Lago, 1991; 2000:10) ha desarrollado una tipología de países según juventud relativa de sus poblaciones, la madurez de sus sistemas de seguridad social y la cobertura de su fuerza laboral. La juventud poblacional relativa la ve como poblaciones envejecidas o como poblaciones jóvenes, según su posición en la transición demográfica. La madurez la clasifica en tres estadios de evolución: sistemas pioneros y más desarrollados, sistemas nuevos y menos desarrollados y un grupo intermedio. La cobertura la clasifica como universal o con cobertura alta (70-80%) media (45-21%) o baja (20% y menos).<sup>32</sup>

Mesa Lago también construye tres modelos generales de reforma de las pensiones de retiro latinoamericanas: el sustitutivo, el paralelo y el mixto, que aquí se siguen de cerca<sup>33</sup>. En el modelo sustitutivo, el programa público se cierra y es sustituido por uno de CPI con la aparición de las administradoras de fondos para el retiro, de origen privado. En el modelo paralelo, el programa público no se cierra o se cierra sólo parcialmente, es reformado completa o parcialmente, y continúa con el régimen de capitalización parcial colectiva (CPC), como alternativa al programa de CPI. Este componente se refiere a una de las tres características de un sistema de pensiones que es el régimen financiero. La segunda característica es la prestación, que en el programa público está 'definida' en sentido legal, la cual fija una pensión mínima y una

---

<sup>32</sup> Los sistemas pioneros como Argentina, Uruguay y Chile contaban en 1995 con cobertura formalmente universal, sistemas maduros, envejecimiento de sus poblaciones y altos costos de las pensiones. Los sistemas nuevos (Bolivia y El Salvador, por ejemplo) tenían una cobertura poblacional baja, sistemas de pensiones más jóvenes, poblaciones más jóvenes y bajos costos de las pensiones. Entre los países intermedios se incluían a México, Colombia y Perú.

<sup>33</sup> Este esfuerzo, que especifica cuánto se gasta y menos cómo se gasta, debe ser complementado con la información sobre las tendencias hacia la desmercantilización de los sectores de la economía, la redistribución y articulación de las dinámicas de empleo, la protección que es capaz de ofrecer la institución familiar y la movilidad social que logran las personas. No debe dar la falsa imagen de que los continuos de las variables tipológicas corresponden 'niveles de desarrollo' o a posibilidades de evolución lineal entre países, olvidando las respectivas restricciones estructurales (Filgueira, 1997:8-9). No obstante, la hipótesis general de este autor y que se comparte en este trabajo es que los sistemas de seguridad social latinoamericanos amortiguaron la agudización del perfil de la estratificación social. Este efecto positivo no es atribuible exclusivamente al crecimiento económico (PIB-per cápita), porque existen efectos superiores en países con PIB-per cápita más bajos.

máxima, especifica la fórmula para calcular la pensión. En el programa privado la prestación no está definida <sup>34</sup>. Finalmente la tercera característica es la cotización. Ella no está definida en el programa público, porque en el largo plazo tenderá a aumentar, y en el privado sí se define.. En el sistema paralelo, la diferente percepción individual de los riesgos, el comportamiento de los mercados financieros y los incentivos ofrecidos por uno u otro sistema determinan la estructura de afiliación y la movilidad entre ambos (CEPAL, 2000:149). En el modelo mixto, el programa público previo es reformado y se convierte en un componente de un programa que contiene un régimen de CPI y otro de CPC. El componente público otorga una prestación definida con un régimen de reparto. El CPI es similar al del modelo sustitutivo, ya sea con una administradora pública o con administradoras privadas. Una parte de la cotización va al componente público, que se ha uniformado y perfeccionado, y otra parte va al componente privado, para generar una pensión complementaria que se suma a la básica. El afiliado opta entre un sistema exclusivamente público o uno mixto. El Estado, además de administrar el componente público, paga una pensión mínima a indigentes, y regula y supervisa al componente privado.

El modelo sustitutivo ha sido impuesto bajo regímenes políticos autocráticos o con partido hegemónico, en Chile (1979-80) y en México (1991-92) (Mesa-Lago, 1996:cuadro 1) y en El Salvador, desgarrado por la guerra civil y en plena recesión. Nicaragua, Honduras y la República Dominicana evolucionan lamentablemente hacia el mismo destino. En Colombia y Uruguay se permitió un debate nacional más amplio.

La presente evaluación contempla las siguientes 8 dimensiones: ampliación de la cobertura, la población que cambió al nuevo sistema, el pago puntual de las cotizaciones, el establecimiento de la competencia mercantil, la reducción del costo administrativo, el monto de las reservas acumuladas, los rendimientos mayores para los beneficiarios, la diversificación de la cartera, el impacto sobre el ahorro y la inversión, y la eliminación del riesgo político.

---

<sup>34</sup> “En este régimen se acumulan reservas para pagar las pensiones dentro de un período dado (p. ej. 15 años); dichas reservas se invierten y deben producir un rendimiento adecuado, junto con las contribuciones, para cumplir con las obligaciones del período”. Estudios actuariales periódicos determinan si se deben actualizar o no las cuotas. El régimen es solidario porque debe pagar pensiones mínimas a asegurados de bajo ingreso. Es individual en el control de las cuotas con sus respectivos años de trabajo y otros datos. La prima media escalonada “comparte características del régimen de reparto (transferencias intergeneracionales, solidaridad, primas crecientes- pero más espaciadas y graduales-) y de CPI (reservas que se invierten, cuentas individuales y cierta relación -aunque mucho menor- entre contribuciones y beneficios” (Mesa-Lago, 1996:76).

1) Un primer supuesto de las reformas afirma que si el nuevo sistema representa un incentivo para afiliarse al mismo, aumentará la cobertura.<sup>35</sup> Los países pioneros continuaban en 1998 teniendo la cobertura poblacional más alta, en términos del número de cotizantes, aunque medida aquélla en términos de su propia historia nacional, no la aumentaron, como era de esperarse (Mesa-Lago, 2000:11). En 1999, Chile tenía una cobertura de cotizantes/PEA de 53% y Argentina del 24%. En los países intermedios, la cobertura era variable: en Colombia era de sólo el 10%, en el Perú del 8% y en México del 31% (CEPAL, 2000:152). En el grupo de los nuevos países los datos eran muy incompletos.<sup>36</sup>

2) La población que cambió del viejo sistema al nuevo. Este indicador tiene sus peros, porque no en todos los países se permitió el cambio voluntariamente y hubieron incentivos adicionales para que se trasladaran al nuevo. Por último, la información de que dispusieron los trabajadores no fue amplia ni oportuna. La bondad de la reforma sólo se puede ver estrictamente en los casos de Uruguay y Colombia. En primero se dieron incentivos a favor del sistema público, pues la aseguradora pública es la única que garantiza el pago de la pensión en caso de quiebra, pues cuenta con el respaldo del Estado. En Colombia el sistema público tiene el doble de reserva en términos absolutos que el sistema privado, y con la reforma integral del sistema público, se reforzó el sistema público. En consecuencia, la mayoría de los asegurados de estos países está en los sistemas públicos. 51% en Uruguay y 60% en Colombia.

3) El pago puntual de las cotizaciones tiene que ver con la responsabilidad de los beneficiados. Si el número de cotizantes afiliados es alto, la mora es baja, mientras que si el porcentaje es bajo, la mora es alta. El resultado no indica ningún tipo de evolución sistemática, ya que no existe asociación entre el indicador y el tipo de sistema previo. En general, en los 7 países considerados, el porcentaje de afiliados cotizantes escasamente rebasaba el 50%. Se salvaban Uruguay, México y El Salvador con porcentajes entre el 62 y el 65. Argentina y Chile tenían 45

---

<sup>35</sup> Hay dos maneras de medir la afiliación, una es por el número de inscritos o afiliados y otra, más estricta es por el número de cotizantes. Es preferible medir el efecto de la reforma por el número de cotizantes, pues el número de afiliados puede incluir la doble contabilidad y no incluye siempre a las personas que según la teoría deberían cotizar o ser responsables ante el estímulo ofrecido por la reforma.

<sup>36</sup> Estos datos se refieren a población asalariada ocupada en empresas, pero la cobertura de cuentapropistas es más baja. En la mayoría de los países la filiación a los sistemas de seguridad social es voluntaria. Sólo es obligatoria en Argentina y Uruguay.

y 52 % únicamente. Colombia y Perú 51%. En la reforma chilena más antigua y alabada, la situación se había agravado entre 1983 y 1998, pues en aquél año el porcentaje era del 76% y se redujo al 52%, lo que indica que la mora va en aumento.

4) Alcanzar la competencia mercantil fue uno de los objetivos explícitos de la reforma, pues para los reformadores el sistema estatal, por definición, era deficiente, lo cual tenía mucho de verdad. Para medir la competencia se usa el porcentaje de asegurados en las tres administradoras mayores. Este indicador tiene el problema de que en algunos países es muy reducido el número de administradoras, como en Bolivia, El Salvador y el Uruguay. Y sólo en México se regula que cada administradora puede tener un porcentaje máximo de asegurados. En Chile, Perú y El Salvador, tres de cada cuatro asegurados o más estaban afiliados a una de las tres administradoras más grandes. En Uruguay y Colombia eran dos de cada tres asegurados. En Argentina era uno de cada dos y en México era el 43% del total de asegurados.<sup>37</sup>

5) La reducción del costo de administración. Las administradoras incentivadas por la competencia, dice la teoría, deberían de reducir sus comisiones. En realidad, sólo hay una ligera asociación esperada entre los menores montos de las comisiones y los sistemas pioneros. Pero tomando cada uno en su propia dinámica, no se observa ninguna reducción de las comisiones. México y Perú destacan por cobrar las comisiones de administradoras más elevadas.

6) Un resultado positivo de la reforma es la promoción de una acumulación considerable de fondos de pensión, que ha sido función de la antigüedad de la reforma y del tamaño de las economías nacionales. En Chile representaba en 1998 el 40% del PIB, pero los otros países avanzaban aceleradamente en sus acumulaciones<sup>38</sup>

7) El rendimiento real de la inversión para los asegurados, ya ajustado a la inflación. Si se ve el comportamiento antes y después de 1995, año de la crisis financiera mexicana, se observa un

---

<sup>37</sup> Además el indicador supone que las administradoras más grandes son las que ofrecen mayores beneficios a los asegurados y esto no siempre es cierto. El número inicial de administradoras se ha reducido en todos los países como un fruto natural de la competencia comercial. En países pequeños la competencia entre administradoras es más difícil, si se les exige una dedicación exclusiva y una infraestructura material costosa.

<sup>38</sup> “En Argentina la reforma tiene menos de 6 años, pero ya ha acumulado un fondo que es la mitad de Chile; en México, el sistema tiene 2 años y medio y ya ha acumulado una cuarta parte del de Chile. Las bajas acumulaciones de Bolivia, Uruguay El Salvador se deben al pequeño tamaño de sus economías y al poco tiempo de la reforma (Mesa-Lago, 2000:19).

rendimiento descendente en el segundo período (Mesa-Lago, 2000:20). Esto hace recordar la vulnerabilidad de la reforma ante las crisis financieras.<sup>39</sup>

8) La diversificación de la cartera. Este indicador se refiere a la adquisición de acciones y al abandono de valores públicos para obtener más utilidad y descontar ese costo para la economía nacional. En Chile, los 20 años de reforma apenas pudieron reducir la deuda pública al 37%. Claro que había países en donde el mercado de valores era sumamente reducido y eran pocos los países en donde se permitía la inversión en el extranjero.

9) El impacto sobre el ahorro nacional y el costo fiscal. La idea de la reforma chilena y de la inducción hecha de ella por el Banco Mundial (Envejecimiento sin Crisis, 1994) indica que el régimen de administradoras impulsará el ahorro y el crecimiento nacionales y pagará así mejores pensiones. Las dos evaluaciones conocidas, sin embargo, indican que el costo fiscal de Chile era enorme y que no había razón para abrigar un efecto positivo sobre el ahorro nacional en los próximos 20 años<sup>40</sup>. Esto es así porque existen transferencias de fondos públicos, indirectas, a favor de las empresas privadas como: a) las pensiones en curso de pago, las pensiones que se generan por los que se quedan en el sistema público y las que no alcanzan a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima tienen que ser financiadas por el Estado, sin que los beneficiados coticen al sistema público, b) el pago a las compañías privadas de un 'bono de reconocimiento', individualizado, en 5/7 países, por su aporte al sistema de reparto, el cual es ajustado a la inflación e implica un interés real anual, c) en casi todos los países (5/7) se continúa garantizando el pago de una pensión mínima a los indigentes y en caso de quiebra (Uruguay), como un reconocimiento 'formal' a la gran desigualdad social existente<sup>41</sup>. El riesgo fiscal es grande en el modelo paralelo, cuando no se pone un límite al traspaso de beneficiarios entre componentes, riesgo que es menor en el modelo mixto (CEPAL, 2000:152).

---

<sup>39</sup> Existe un riesgo para los asegurados, si se retiran en un período de recesión y crisis, sobre todo si ésta es prolongada. Este riesgo se atenúa en los ss mixtos, porque se combinan dos subsistemas, uno público de prestación definida y garantizada y otro privado de prestación indefinida.

<sup>40</sup> Mesa Lago (1999) calcula que el déficit fiscal anual chileno por esta causa alcanza al 3.3% y al 6%, si se incluyen a las fuerzas armadas

<sup>41</sup> En los tres países pioneros, el Estado concede pensiones de asistencia social para los no asegurados sin recursos y se ofrecen garantías para las administradoras que no puedan garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual, para la cual el Estado aporta la diferencia.

10) La prometida reducción de las presiones políticas sobre los sistemas reformados teóricamente debía de darse con la clara distinción de las funciones privadas y públicas; entiéndase, con la reducción de funciones estatales. Esto no ha ocurrido, porque son múltiples las fuentes de dichas presiones. La influencia de la negociación política sobre los beneficios ciertamente no depende de la maduración de las reformas como supone la CEPAL (CEPAL, 2000:153). Aunque la desregulación ha debilitado los pactos nacionales entre el capital y el trabajo y la informalidad laboral y la flexibilización del trabajo han atomizado la cohesión de la organización de los trabajadores, no han logrado desaparecer las expresiones de resistencia, frente a la pérdida de derechos laborales. En un ambiente de creciente democratización, los gestores de las políticas públicas, por su parte, y los pequeños y medianos empresarios nacionales, por la suya, se ven obligados a recurrir a la legitimidad y a las alianzas políticas para elevar la eficiencia de sus acciones. La negociación política, que es la antítesis de la flexibilización laboral, no puede eliminarse sino con violencia y de manera momentánea. Desgraciadamente, las presiones políticas no pueden separarse de los rasgos señoriales, clientelares y corporativos estrechos que han acompañado tradicionalmente a la vida política de nuestros países.

En resumidas cuentas, hay una disyuntiva para los países con reforma de sus sistemas de pensiones: o cuidan su costo fiscal y perjudican los beneficios de los pensionados, o tratan de reducir los beneficios con restricciones crecientes y mantener costos fiscales aceptables, pero no pueden lograr un bajo costo fiscal y elevados beneficios pensionarios. No existen bases empíricas que justifiquen la inducción de un modelo de reforma único en América Latina. El modelo chileno tras 20 años de reforma no cumple con todos los objetivos prometidos, en especial el alto costo fiscal que entra en contradicción con la generosidad de las pensiones de retiro. Se tienen que fijar objetivos políticos e institucionales, pues estos factores tienen una importancia muy grande.

## **2.8 La atención a la salud y la compra de cuidados médicos.**

En la actualidad, en el área de la medicina humana se distinguen tres objetivos generales que guían el ejercicio de la profesión y que sirven para distinguir escuelas o estilos de desarrollo y el

grado de socialización aceptado para el sistema para la atención a la salud. Ellos son: conservar la salud, curar al enfermo y cuando esto no es posible, aliviar su dolor o simplemente consolarlo, y evitar las muertes prematuras e innecesarias.

Las sanitaristas y los especialistas en salud pública hacen del cumplimiento del primer y tercer objetivo su misión de vida, mientras que los médicos clínicos o patólogos lo hacen del segundo. El avance del conocimiento técnico y teórico y la especialización del trabajo producen en los especialistas diferentes valoraciones y matices. En tanto que en la definición internacional del concepto de la salud, la coexistencia de los mencionados objetivos introducen cierta incompatibilidad entre ellos. La definición de la OMS, de 1946, reza que la salud es el estado completo de bienestar físico, mental y social y no nada más la ausencia de la enfermedad o las molestias que ésta acarrea. La incompatibilidad se manifiesta, de un lado, en las posibilidades de acción del sistema y de sus especialistas, las cuales son mayores sobre las patologías de los individuos y menores sobre el bienestar de la sociedad y las reformas institucionales necesarias para alcanzarlo. Y del otro, en la imposibilidad de ignorar las múltiples influencias que el medio natural y social ejerce sobre la patología de las personas, sobre los cambios y riesgos en las patologías y sobre los mismos sistemas para atender la salud (Pérez Tamayo, 2000:1-3).

Otro tema recurrente en la historia de la medicina es el grado de socialización o desmercantilización de los sistemas para atender la salud, recordando la noción, ya citada, de Esping-Andersen. Con la globalización y la desregulación de las normas de la salud pública, varios servicios de salud han sido invadidos por empresas privadas de seguros y varios hospitales propiedad de grupos médicos han sido adquiridos por corporaciones comerciales, que ven en el sistema nuevas y prometedoras oportunidades de inversión lucrativa. El riesgo es grande para los sistemas de salud mercantilizados de que se reduzca el acceso para los ciudadanos y en cuanto a su ingreso. La salud podría convertirse involuntariamente en un factor agravante de las desigualdades sociales preexistentes, al ejercitarse una selección adversa –a veces llamada ‘descrame de individuos’, aunque algunas personas podrían ver con la mercantilización elevada la calidad en la prestación de los servicios.

Sin embargo, este riesgo implícito en la mercantilización de los sistemas de salud no necesariamente es un argumento válido para la defensa de la participación exclusiva del Estado



en ellos, ni por razones históricas ni para rechazar *a priori* la posibilidad de la existencia de asociaciones virtuosas entre la iniciativa privada y los gobiernos. Es un hecho, que por muchos años, el desarrollo del llamado sector 'salud' se ha encargado de la atención a la salud de las personas como una responsabilidad exclusiva del Estado latinoamericano.

En la actualidad globalizada, este exclusivismo pudiera ser cuestionado como una herencia del período de auge del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, urgido del consenso social, sujeto de nuevas demandas, puesto que en el modelo agroexportador anterior predominaba la atención privada. Pero la responsabilidad estatal ahora debe ser reivindicada con flexibilidad por razones morales e institucionales, ya que la gestión al estilo mayoritariamente privado --como la compra de cuidados médicos-- corre el riesgo de no garantizar la igualdad para una gran cantidad de personas y si no pueden prescindir de las transferencias de los fondos públicos, puesto que contribuyen a la exclusión y a la carencia de oportunidades de salud. El presente inciso se dedica a averiguar si las reformas del sector salud de la década del noventa con su carga en el aumento de la eficiencia administrativa y de la rentabilidad han sido capaces o no de garantizar la igualdad de oportunidades para la mayoría de las personas, y si pueden o no prescindir de las transferencias de los fondos públicos. Se distinguen en dichas reformas algunas modalidades de colaboración entre el capital estatal y el privado, en que efectivamente se garantizan la igualdad de oportunidades y la participación activa de ciertos sectores vulnerables en el cuidado de su salud, a las que se denominan cuasi-mercados de la salud, y otras modalidades que no lo logran, pues prevalece en ellas el afán de lucro sobre otros fines sociales, a estas últimas se les denominan pseudo-mercados de la salud.

El presente inciso toca en su primera parte algunas características particulares del sector salud y de las modalidades mixtas que tradicionalmente se han presentado en su operación. En su segunda parte se da cuenta de algunas determinaciones del proceso de la salud-enfermedad, asociadas al riesgo a las recientes restricciones a la atención a la salud de las personas y, en su tercera parte, se ocupa del análisis comparativo de las reformas introducidas en la década del noventa para racionalizar el gasto y ampliar la cobertura de los servicios.

### **2.8.1 El sector salud y las inversiones mixtas público-privadas.**

Efectivamente, en ocasiones se tiende a olvidar la participación del capital privado como diseñador y prestador de servicios médicos preventivos y curativos, durante el período de desarrollo agroexportador. La lucha contra las endemias rurales basadas en acciones de medicina preventiva y las campañas antimaláricas, contra la anquilostomiasis y las enfermedades venéreas en los trópicos estuvieron encabezadas muchas veces por compañías transnacionales interesadas en extraer minerales, cultivar bananas y café o bombear petróleo. Ellas no sólo protegían a la fuerza de trabajo autóctona sino que cuidaban el hecho mismo de participar en el mercado mundial de esos productos.

Algo diferente ocurrió en los Estados más australes del Cono Sur, que más se interesaban por reproducir eficientemente sus exportaciones mineras, cafetaleras y ganaderas, sin la concurrencia de las grandes compañías transnacionales, como ocurría en muchos países tropicales. Ellos apoyaron a las iniciativas médicas privadas en campañas sanitarias y de beneficencia sobre todo en los municipios de creación, salida y transporte de sus exportaciones. También encabezaron la oposición a que se implantara el modelo de atención a la salud de las compañías transnacionales en todo el continente, alentado por los flamantes ministerios de beneficencia y salud pública de México y algunos países tropicales (J. C. García, 1981). En estos países se produjeron los primeros intentos por crear sistemas nacionales de seguridad social para atender las nuevas demandas sociales y ganarse el consenso ciudadano.

En cualquiera de los casos, la atención estatal a la salud se limitó a atender a las poblaciones urbanas y a la fuerza de trabajo involucrada directamente en las empresas formales

Estas acciones complementaron el cuidado y socorro de los indigentes, pobres o desvalidos, ejercidas por la medicina estatal, por medio de casas de huérfanos, asilos, casas cuna, manicomios y hospitales para poblaciones vulnerables, etc., de origen más antiguo. La beneficencia pública estatal sustituyó parcialmente a las acciones caritativas religiosas, ya presentes en la Colonia, tras tortuosas luchas para arrebatarle al poder religioso el control de las instituciones. Al conseguirlo, el Estado financiaba gran parte de la beneficencia pública, pero dejaba la administración a particulares de inspiración religiosa. El Estado latinoamericano de ese período poco se interesaba por imponer una concepción del mundo a los grupos que representaba, dejó la administración de las instituciones en

manos de las damas altruistas pertenecientes a las élites y se contentó con establecer normas para el ejercicio de la medicina. Su papel se identificaba con el sanitarismo, la beneficencia pública y el control de epidemias (Castellanos, 1981:8-10; J. C. García, 1981: 77-78).

Con el tiempo, el Estado centralizó algunas funciones de gestión, para poder operar con más oportunidad, desechando los primeros consejos nacionales de sanidad y sustituyendo la autoridad municipal por ministerios de salud pública y beneficencia. Estas primeras acciones racionalizadoras se produjeron muchas veces siguiendo los apoyos y la inspiración de compañías transnacionales y de sus conexiones universitarias, al amparo de los precios favorables de sus principales productos de exportación y de su novedoso interés por ganarse el consenso ciudadano. Unos gobiernos continuaron por su cuenta las campañas de medicina preventiva, otros se avocaron a tejer una red hospitalaria especializada en medicina curativa y, los menos, a llevar adelante ambos tipos de proyectos. En este afán de ampliar la cobertura de la medicina curativa, el Estado latinoamericano desarrollista fortaleció al capital privado como proveedor de medicamentos y equipos así como proveedor de servicios, para lo cual otorgó concesiones y facilidades para el financiamiento de empresas nacionales de escala reducida, sin preocuparse demasiado por ejercer seriamente una función reguladora.

En los primeros años de este período desarrollista, tiene su origen un perfil dualizado de la estratificación social del sector de la salud, conformado por sus principales agentes, los cuales compondrían más adelante los sistemas nacionales de salud, en que el Estado fortaleció paulatinamente su tarea reguladora. A la cabeza de un *subsistema formal de la salud* aparecía el gran capital extranjero encargado de la técnica médica más sofisticada y la generación de materiales farmacéuticos. A sus pies, los obreros y empleados radicados en las principales ciudades. En medio, los hospitales estatales, las escuelas de medicina y enfermería y las campañas ambulatorias. A la cabeza de un *subsistema informal de la salud, ciertamente más numeroso*, figuraban los curadores no reconocidos por las instituciones formales y, a sus pies, los jornaleros agrícolas, los campesinos, los pobres urbanos y los grupos indígenas. Esto no significa que alrededor de esta evolución típica no se hubieran presentado grandes variaciones nacionales, provocadas por coyunturas políticas especialmente conflictivas, el ritmo diferente del crecimiento económico y la presión de los actores mismos por nuevas demandas de salud.

He aquí la descripción de una cierta evolución típica de esos sistemas, en aquel período: el capital transnacional se encargaba de la provisión de los insumos de la tecnología más avanzada y de la administración de grandes hospitales. Sus miembros formaron parte de la cúspide de esta pirámide social reconocida institucionalmente. El capital nacional en los cuidados médicos creció fundamentalmente, a partir del servicio médico especializado que consiguió inicialmente su clientela y su prestigio en los hospitales públicos de las grandes ciudades y, posteriormente, en los círculos de las élites. El cuerpo médico menos afortunado y especializado emigró a las pequeñas ciudades donde con su trabajo construyó pequeñas clínicas y farmacias. En las regiones indígenas y campesinas mestizas y entre los pobres de las ciudades se desarrolló la atención informal a la salud, alimentada con la formación de especialistas no reconocidos por los sistemas formales de salud. Los conocimientos en las tradiciones curativa indígena y negra fueron fuente de alimentación de este subsistema, el cual tardíamente fue reconocido y parcialmente articulado a los sistemas formales, cuando creció la demanda de cuidados médicos inducida por los propios gobiernos y cuando resultaron insuficientes los recursos fiscales. Estos últimos cambios comenzaron a aparecer en la década del sesenta y se magnificaron en la década siguiente.

Los sistemas nacionales de seguridad social con su modalidad de financiamiento tripartito (empresas, gobierno y trabajadores) y las nuevas escuelas públicas de medicina ofrecieron, a partir de la Segunda Guerra Mundial, nuevas oportunidades para la preparación del personal de salud, para la realización del capital médico en pequeña escala así como para la ampliación de la cobertura de la atención médica curativa. De allí nace la noción del Estado como responsable exclusivo de la atención 'universal' a la salud de los ciudadanos, a sabiendas que la cobertura alcanzada era más modesta.

Aparentemente la evolución de los sistemas nacionales de salud en las últimas dos décadas del siglo XX seguía pautas similares a las observadas en las organizaciones industriales y recomendadas por la OPS (1993) para comprender el comportamiento de los diferentes agentes económicos, ante cambios en el mercado.

Son la tasa de ganancia y la rentabilidad de la inversión, (mal) expresadas a través de la 'saturación relativa de los mercados de salud' las características que aparentemente marcan los

límites de los sistemas y sus puntos de quiebre (Lorenzelli:1998b:1). Los indicadores más usuales de dicha saturación, por el lado de la oferta, son el número de habitantes por médico, el número de camas de hospitalización por habitante o ciertas unidades de instrumental médico de alta complejidad (tomógrafos, por ejemplo, por habitante). Al saturarse la oferta de cuidados médicos, caería el porcentaje de utilización de la capacidad instalada disponible y ésta repercutiría en bajas en la rentabilidad y la tasa de ganancia. Por lo tanto, sería el momento de iniciar reformas tendientes a volver a elevar estas últimas, siempre y cuando los sistemas mostraran una elevada eficiencia en la prestación de sus servicios; no fueran demasiado grandes los avances introducidos en la tecnología médica; la participación del subsistema estatal no indujera demandas extraordinarias, y las organizaciones médicas y gremiales no llevaran a cabo acciones regulatorias y de autodefensa, respectivamente, también extraordinarias.

De acuerdo a este modelo de desarrollo industrial aplicado al cuidado médico, debería esperarse que las reformas por saturación de la oferta tendrían lugar en los países de mayor saturación relativa. A principio de la década del noventa, Cuba y Uruguay eran los países con más camas de hospital por 1000 habitantes, y con menos habitantes por médico, según la OPS y la CEPAL. Sin embargo, estos países no introdujeron las reformas esperadas. En cambio, hubieron otros países menos 'saturados' que sí introdujeron dichas reformas (Lorenzelli(b), 1998:4).

En consecuencia, se puede pensar que el sector de los servicios de salud tenía características particulares distintas a las industriales, que las cuestiones ideológicas e institucionales tenían un peso al menos tan importante como la supuesta baja en la rentabilidad, y que en el seno del sector era muy grande la heterogeneidad, en cuanto a la eficiencia, a la dotación de recursos y a la naturaleza de las reformas introducidas en los años noventa.

Veamos primero las particularidades del sector de la atención a la salud humana. Desde el punto de vista económico, la compra de cuidados médicos constituye un recurso para reponer la pérdida del estado de salud o bien aliviar un estado permanente de pérdida de salud. Esta demanda curativa tiene la particularidad de no ser regular ni completamente predecible, porque la persona ocurre al médico en circunstancias extraordinarias, y las acciones preventivas son usualmente inconstantes, por razones institucionales y por falta de información de las personas.

Frente a la aleatoriedad de la demanda curativa, aparece el mercado de los seguros médicos. Las personas que disponen individualmente de un mínimo de información y de recursos están dispuestas a pagar una prima que los proteja de la eventual pérdida de salud, trasladando a empresas privadas el costo de los cuidados médicos. Algo similar ocurre frente a la pérdida temporal o definitiva del empleo, los riesgos laborales, la ancianidad y la enfermedad de la persona y su familia, cuyo costo es absorbido con mayor o menor magnanimidad por los respectivos sistemas nacionales de seguridad social o de seguros médicos colectivos contratados por las empresas para disfrute de sus trabajadores.

La magnanimidad de las prestaciones depende, en última instancia, de la naturaleza de los pactos sociales nacionales, que expresan conflictivamente los derechos adquiridos por medio de canastas básicas de cuidados médicos, definidas dinámicamente, distribuidas entre los ciudadanos. Estos conflictos surgen o por el mal funcionamiento de los seguros médicos, por fallas del mercado de la salud, por el surgimiento de nuevas demandas, y por fallas en la capacidad reguladora del Estado. No obstante, en los últimos años, la población beneficiaria aparentemente ha aceptado la desmercantilización del sector, probablemente por las deficiencias sufridas personalmente en la atención brindada por el subsector público, y por falta de información y de otras opciones, lo que conduce a que la demanda de cuidados médicos permanezca oculta. Esta demanda oculta se manifiesta, al ofrecerse nuevas opciones menos burocráticas, como ocurrió en noviembre del 2000, en el zócalo de la Ciudad de México, a propósito del diagnóstico de ciertas patologías propias de la mujer. El caso de la resistencia del cuerpo médico venezolano parece ser una excepción.

El mal funcionamiento de los seguros médicos privados puede provenir o por la imposibilidad de pago de las primas, por parte de personas de alto riesgo sin capacidad de pago, que son excluidas de las prestaciones. A su vez, la exclusión puede obedecer a una elección de la empresa que siente que no puede conciliar su objetivo de rentabilidad con otros objetivos explícitos, por lo que ejerce una 'selección adversa' de los beneficiarios dirigida a sectores de mayor ingreso; a cambios desfavorables en el ingreso de las personas aseguradas; o a una mezcla de las fuentes anteriores. Por su parte, algunos beneficiarios pueden contribuir al mal funcionamiento de la empresa, al no tomar en cuenta las debidas precauciones que impidan la

aparición de un riesgo de salud o al no realizar puntualmente las cotizaciones a las que se comprometieron, por razones premeditadas. Para enmendar las fallas de funcionamiento, cuando éstas se generalizan, las empresas se unen y solicitan la condonación de algunos compromisos financieros con cargo a los fondos públicos. En su caso, los sistemas nacionales de seguridad social recurren a un procedimiento de condonación esencialmente similar, con tal de continuar prestando un servicio valioso para la sociedad.

Las fallas más comunes del mercado provienen de la ampliación de la cobertura de los servicios, por encima de la capacidad efectiva de pago de los beneficiarios; de fallas en la fijación del monto de las primas o de los servicios sujetos a un pago; de la falta de información adecuada en las demandas médicas o en la evaluación de la calidad de las prestaciones recibidas, y del cambio de precio en los insumos, incluida la tecnología, que puede estar sujeta a condiciones oligopólicas.

Las nuevas demandas en materia de salud surgen con la innovación técnico-productiva, con la ampliación del consenso social hacia contingentes con menor capacidad de presión política y con la presión política ejercida por contingentes que sienten la pérdida de sus derechos adquiridos.

Las fallas de regulación del sector público pueden ser por omisión o por exceso. En el primer caso, se acentúa la 'selección adversa' ejecutada por las empresas privadas, lo que repercute en la posible exclusión de beneficios por parte de contingentes sociales de menor ingreso y en la baja de la calidad de los servicios prestados. En el segundo caso, el exceso regulador puede afectar negativamente los estímulos empresariales, lo que trae consigo la desinversión privada. En realidad, la regulación como un mecanismo de control socialmente construido y ejercido centralmente por el Estado, depende usualmente de la legitimidad alcanzada por éste, del consenso existente sobre cuáles son los componentes del sistema de salud susceptibles de ser gestionados y/o generados públicamente, cuáles privadamente y en cuáles pueden darse formas mixtas (Lorenzelli, 1998a:12-14). Sin embargo, en los últimos años, las fallas en la acción regulatoria del sector público parecen depender de la orientación ideológica neoliberal predominante, del deseo gubernamental de no reflejar una imagen negativa hacia la inversión privada. ¿Y por qué no? Del deseo de recibir subsidios externos, al mostrar la

imposibilidad del sector público para prestar buenos servicios de salud y poder extender sus beneficios a la población más necesitada.

### **2.8.2 La fragilidad de los sistemas de salud.**

La región se adentra actualmente en términos patológicos en la llamada 'transición epidemiológica' (Frenk y Bobadilla, 1991), compuesta por dos tendencias concomitantes: de un lado, un aumento de las patologías transmisibles y degenerativas y, del otro, la falta de avances en el bienestar en salud para la población extremadamente pobre e incluso signos de su empeoramiento, en algunos países y regiones. En consecuencia, son urgentes las acciones afirmativas en salud, a favor de los sectores más pobres.

Una revisión de cinco indicadores nacionales del bienestar en salud, realizada por la CEPAL a mediados de la década del noventa (CEPAL, 1997:V-125-129), permite ubicar los principales rezagos en materia del acceso al bienestar. Existía un gran avance, casi 'universal', en 1995, en la vacunación infantil en contra de seis antígenos. Únicamente se rezagaba Haití, donde sólo uno de cada tres niños era vacunado y, en menor medida, se observaba un déficit en Surinam y Argentina con 71 y 77%, respectivamente. El acceso a los servicios médicos básicos de tipo formal era inadecuado en Bolivia, Perú, Honduras y Haití, donde este acceso oscilaba entre el 40 y 50%. El acceso a la atención a partos por personal especializado mostraba una mayor variación nacional que en el indicador anterior. Los países con mayor carencia eran, en 1991, Ecuador Paraguay, Guatemala y El Salvador con menos del 32% de los partos, aunque también eran deficitarios en esta atención tan importante Bolivia, Panamá y Haití (con un 40%) así como Perú y Honduras con 46%. El éxito relativo de los servicios anteriores depende parcialmente del acceso adecuado a la buena agua para uso humano y al drenaje apropiado. Estos servicios mostraban una gran disparidad nacional. En cuanto al agua potable y para uso humano, Costa Rica, Antigua y Barbuda, Chile, Colombia, Cuba, y Trinidad y Tobago mostraban índices cercanos al cien por ciento, mientras que Haití y Paraguay se rezaban notablemente con 28 y 35%. No obstante, las diferencias rural-urbanas eran muy marcadas. La situación era catastrófica



en el acceso a drenaje con la excepción de Costa Rica y Guyana. En el peor extremo se encontraban Haití, Paraguay y Perú.

El gasto real en salud había crecido en la primera mitad de los noventa, aunque hay que hacer la salvedad que los datos de la CEPAL (CEPAL, 1997, cuadro V.11) son incompletos. El gasto per cápita expresado en dólares de 1987 subió, en el promedio de 13 países, de 51.5 a 62.9 dólares entre 1990-91 y 1994-95, compensando parcialmente el descenso experimentado en los primeros años de la década del ochenta. Las variaciones nacionales en el crecimiento de los años noventa fueron muy grandes y reflejaron posiblemente, en parte, la búsqueda del consenso político y, en parte, fueron efectos de las profundas reformas a los sistemas de salud. Los mayores incrementos relativos se observaron en Paraguay, Colombia; quizá por la primera causa, aunque dicho incremento en el Paraguay, expresado en términos absolutos, no fue tan espectacular. Los incrementos fueron medios, en términos relativos y absolutos en Chile, Uruguay y Argentina, quizá por la segunda causa.

Tanto las desigualdades en el acceso a la salud como la organización de los sistemas de salud se ven influenciadas nacionalmente por la transición demográfica; es decir, dependen de la estructura de edades y de la exposición al riesgo de enfermarse. Las mayores desigualdades en salud se producen en los países con una transición demográfica incipiente, como en Haití y Bolivia, en donde se localizan las más altas tasas brutas de natalidad y mortalidad.

Consecuentemente, desde el punto de vista de las finanzas de los sistemas de salud, es importante controlar el incremento de los costos resultantes del tratamiento de las enfermedades transmisibles y de otras enfermedades muy susceptibles a ciertos estilos de vida, a riesgos catastróficos y a innovaciones técnicas muy costosas. Asimismo es fundamental apoyar a los buenos mecanismos regulatorios, necesariamente estatales, puesto que la competencia entre los prestadores privados de bienes y servicios privados es imperfecta, es deficiente la información disponible para los beneficiarios de los sistemas y son variados los mecanismos que favorecen la exclusión de importantes contingentes sociales. El subsector privado tiene una gran tendencia a elevar sus costos de intermediación, a incrementar las tarifas en sus planes de salud, a ofrecer planes inadecuados para situaciones catastróficas y para enfermedades conectadas con el

envejecimiento de la población, y a practicar la selección adversa de los beneficiarios (CEPAL, 1997:V-130-131).

### **2.8.3 Una aproximación a las reformas de la década del noventa.**

En este año 2000, señalado por la conferencia mundial de Alma Ata de 1979 como el año de la 'salud para todos', en la región, más de 130 millones de personas no tienen acceso a agua segura ni potable; 145 millones no disponen de sistemas sanitarios de eliminación de excretas y desagües; 240 millones viven en condiciones de riesgo para su salud, por el modo en que disponen sus basuras y por la contaminación del medio ambiente, y 160 millones no disponen de servicios permanentes y formales para el cuidado de su salud (OPS: 1992). Han reaparecido enfermedades como la tuberculosis y son pobres los avances en contra de la enfermedad del chagas. El BID (BID, 1996) ha hecho cálculos para los noventa sobre el rendimiento esperable de los sistemas nacionales de salud en Latinoamérica, de operar con eficiencia el gasto público concedido, que muestran un desempeño real inferior al esperado. Así, en mortalidad infantil, en 1995 se obtuvo una tasa de 47 por 1000 nacimientos, cuando era esperable que la mortalidad infantil descendiera al 39 por 1000. La esperanza de vida al nacer en 1995 era de 69.5 años, cuando el rendimiento esperable era de 72 años.

Sobre los sistemas nacionales de salud pesan hoy día nuevas demandas que no se satisfacen adecuadamente. Entre ellas se tienen las de las víctimas de la violencia civil, las de los desplazados por los conflictos internos y las funestas repercusiones que ejerce la violencia sobre el funcionamiento de los servicios de salud y la entrega de alimentos de emergencia. Aquí se tienen casos graves en Centroamérica, Colombia, Perú y el sur de México (Abel, 2000:2, 5).

Actualmente la función de la descentralización de la gestión para elevar la calidad de los servicios formales de la salud se ve hoy día severamente cuestionada. Es conocida la tendencia de la localización geográfica de los recursos para la salud a privilegiar las grandes ciudades, a preferir un enfoque biologicista de la salud y a optar por la medicina curativa sobre la preventiva. Si a esta tendencia desfavorable para el sector rural y para las pequeñas ciudades se le agregan los recortes presupuestales de la década del ochenta—que apenas se recuperan en los noventa—

no es difícil constatar que en los espacios geográficos menos atractivos para la residencia del personal médico se dé la falta de recursos de todo tipo.

En consecuencia, en ellos las reformas descentralizadoras pueden operar distorsionadamente. Cargados de nuevas responsabilidades y sin los recursos necesarios, los sistemas descentralizados entregan servicios de mala calidad y el personal de salud corre el riesgo de perder sus derechos laborales. La descentralización se puede convertir en un mecanismo más para que el Estado rehuya sus responsabilidades sociales y las nuevas demandas locales se atomen y diluyan por conductos carentes de la suficiente presión política. Eso no es atender seriamente a una política social orientada por la demanda, especialmente por las nuevas demandas.

Se denominan aquí procesos de privatización en el sector salud a la invasión de lo público por lo privado; es decir, el paso a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas de relaciones de propiedad, control o usufructo. Estos procesos pueden considerarse en sentido amplio o en sentido estrecho.

En sentido *amplio*, la privatización abarca aquellas acciones orientadas a reducir la intervención del Estado en la economía, a cuestionar la responsabilidad social de éste tanto en el funcionamiento como en la prestación de servicios, y a negar los conceptos de solidaridad social y ciudadanía universal. Las acciones privatizadoras comprenden la transferencia de bienes y activos, la concesión de la prestación de servicios y la desregulación de determinadas actividades o una mezcla virtuosa de ellas. Desregular en este sentido es eliminar obstáculos que afectan las decisiones empresariales. Es cumplir una condición necesaria para alcanzar la privatización como un fin en sí misma. Este fin es generalmente de naturaleza capitalista y significa la venta total y el retiro del Estado de sus funciones como administrador y regulador.

En la región, este tipo amplio de privatizaciones se guió, en otros sectores de la economía, por razones ideológicas vinculadas a la liberación de los mercados internos y a las importaciones necesarias para garantizar el crecimiento de las exportaciones, puesto que no se cumplían con las condiciones prevalecientes durante las privatizaciones ocurridas en algunos países desarrollados. Entre ellas, la presencia de un sector privado fuerte y de un mercado desarrollado de capitales (reducido fomento productivo por parte del Estado), así como la

autonomía de la administración pública frente al control político (reducido clientelismo político) (Stiglitz, 1998). Se trataba de explorar posibilidades de rentabilidad en espacios económicos otrora exclusivos de la gestión pública, así como introducir en las empresas públicas criterios de eficiencia y eficacia propios de la empresa privada.

Ahora bien, en el sector salud de la América Latina, el proceso de privatización amplia se enmarca no tanto en la venta de las propiedades del Estado ni en el aumento de la productividad de las empresas como en el aumento de la competencia y del número de servicios, así como en la elevación de la calidad y la eficiencia de los mismos. Las razones de ello probablemente radican en la gran desigualdad económica y social que priva en la región, frente a la cual se estrellan aun esfuerzos tan loables como los servicios de salud (Maingón, 1997:13). Las reformas más radicales de este tipo y que se comentan más adelante parecen ser las de Argentina y Chile.

Como técnica administrativa auxiliar de la privatización amplia, se cuenta a la 'muerte lenta' o 'pudrición' de las instituciones públicas, cuyos instrumentos son muy variados, pero que apuntan al mismo fin. Entre ellos se cuentan: el desfinanciamiento, el abandono de la infraestructura, el deterioro de las condiciones de trabajo, la baja de la remuneración de los trabajadores, el descenso de la calidad de los servicios prestados, el descrédito público, y la inducción de conflictos internos. En todas estas acciones, el gobierno mismo se vuelve cómplice activo, por omisión o por disimulo. La muerte lenta de las instituciones ha estado presente en el sector salud, voluntaria o involuntariamente, durante buena parte de la década del ochenta, como complemento implícito o secuela de la llamada crisis de la deuda y de la resultante crisis fiscal del Estado, y quizá como elemento preparador de las privatizaciones de la década siguiente.

En sentido *estrecho*, privatizar se circunscribe al cambio de gestión o concesión, sin que se cuestionen ni la gestión ni la regulación públicas. Por ejemplo, diseñar soluciones que enfrenten exitosamente los problemas económico-financieros o concesionar servicios en áreas del sector salud, en donde la mezcla de recursos puede ser más eficiente (Maingón, 1997:6-7). Como parte de estas acciones, cabe la 'privatización populista', en que se vende o concesiona un servicio público a una cooperativa de consumidores, productores o trabajadores, como ha ocurrido en los casos de Costa Rica y Uruguay.

Puede ser que el tipo de privatización de los sistemas nacionales de salud dependa de la composición interna de los mismos. Efectivamente, existen algunas áreas del sector en que las intervenciones médicas no representan riesgo alguno de contagio para las otras personas, como la medicina preventiva y rehabilitadora, de bajo costo para las familias, en donde la subrogación podría no representar mayores problemas. En caso de que dichas intervenciones médicas tengan un costo elevado o catastrófico para el bienestar de las personas y sus familias, el Estado debería subsidiar ciertas acciones e informar a la población para que adopte medidas que prevengan su incidencia.

En cambio, existen otras áreas del sector que son netamente *públicas*, para las cuales no rige el principio de exclusión, porque se han determinado previamente mayores efectos sobre la población, porque su uso se ha generalizado y ha pasado a formar parte del cuerpo de derechos adquiridos; vale decir, en la actualidad, el control de los vectores de las enfermedades, la fiscalización de la calidad de los alimentos y las bebidas, particularmente la potabilidad del agua, la fiscalización del ejercicio de la medicina, la inmunización contra enfermedades infecto-contagiosas, y la erradicación de enfermedades (Lorenzelli:1998a:14-15).

Cuando a la privatización en salud no se le mira como un fin en sí misma, se le puede considerar-- como se trata de hacerlo aquí --como una articulación de largo aliento entre varios procesos simultáneos que se originan en los distintos sectores de la sociedad, en periodos diferentes enmarcados por ciertos estilos de desarrollo.

Si bien se puede afirmar que las reformas a los sistemas de salud de la América Latina, vigentes a mediados de los noventa, tienen un origen reciente y están inspiradas en recomendaciones del Banco Mundial. Estas reformas presentan ciertos rasgos comunes y también importantes particularidades nacionales. Ellas persiguen explícitamente elevar la eficiencia y eficacia del subsector público como una medida para mejorar la calidad de los servicios prestados; descentralizar las responsabilidades de las autoridades centrales reduciendo su papel en la provisión de los servicios a favor de las autoridades estatales y municipales y reduciendo la provisión pública de los servicios a favor del subsector privado, lucrativo y no lucrativo; aumentar la cobertura de los servicios públicos de atención primaria, de manera

selectiva, y conferirla a la autoridad central mayores atribuciones regulatorias tanto sobre el subsector público como sobre el privado.

Estas iniciativas deben enmarcarse dentro de una economía vigorosa capaz de generar empleos, ingresos y oportunidades crecientes especialmente para los campesinos y microempresarios. El Banco desaconseja el dominio sectorial de las instituciones públicas, por su incapacidad para informarse de los detalles y de las necesidades técnico-médicos de las unidades más pequeñas de salud. El papel principal del gobierno central reside, en su opinión, en remover los obstáculos que entorpecen el desarrollo de los prestadores privados de servicios y, en ciertos casos, continuar otorgando por un tiempo subsidios de fondos públicos a las empresas y organismos privados y voluntarios, hasta que se establezca una competencia 'constructiva'. No obstante, el Banco apoya iniciativas cualitativamente distintas en la inversión mixta de lo público y lo privado que mejor se adapten a sus condiciones particulares, poniendo mayor énfasis sobre la contribución de las entidades privadas (Banco Mundial, 1995:v-vii). Como ejemplo virtuoso de la mezcla público-privada, este organismo cita a las campañas mundiales de vacunación de niños menores de cinco años de edad, que lograron elevar dramáticamente la cobertura y reducir el costo por niño, entre 1981 y 1994. Muy claramente, el Banco expone los límites a la universalización de los beneficios médicos otorgados centralizadamente por los ministerios nacionales de salud, consistentes en la restricción del gasto fiscal, los costos crecientes de la innovación técnico-médica, la utilización deficiente de los recursos humanos y financieros y la falta de coordinación interinstitucional.

La mayoría de las reformas se originan a principio de los noventa, aunque como ya se comentó en este inciso, en algunos países ya se habían producido reformas similares con anterioridad, como en Brasil y Argentina. La juventud relativa de estas reformas dificulta de por sí realizar su evaluación. A ello se agrega el avance disperejo de las 17 reformas registradas por la CEPAL, en 1997, en cuanto a tipo y localización nacional (CEPAL, 1997:cuadro V.10). Enseguida se presenta en el cuadro 2.3 el conteo que de ese cuadro realizó Lorenzelli (1998b:cuadro 6).

Las medidas ejecutadas más frecuentes eran los cambios en la mezcla de inversiones público-privadas y la descentralización, en cuanto a la morfología del mercado. En cuanto a las

formas de financiamiento, figuraban el pago por grupo de diagnósticos o de tratamientos y medidas para incrementar la solidaridad y la equidad, y la ampliación de la cobertura social, en materia de cambios en la equidad. El fortalecimiento del Estado como rector del sistema de salud era la medida que estaba próxima a implementarse en varios países.

Las medidas anteriores se habían aplicado marcadamente en Chile, Argentina, Brasil y Colombia. En menor medida en Costa Rica, Perú y Nicaragua.

Un balance académico de las reformas privatizadoras del sector salud realizado en ocho países latinoamericanos en 1997, concluye que eran excepcionales los casos nacionales en que la

**Cuadro 2.3 Medidas de reforma en el sector salud de 17 países latinoamericanos, por tipo y avance en su ejecución.**

(en número absoluto de acciones)

Tipo de medida	En ejecución	En fase Inicial	Enunciadas y no ejecutadas	Total
<b>Morfología del mercado</b>				
Articulación del sistema	2	4	10	16
Cambios en mezcla público-privada	5	0	7	12
Creación de sistemas locales de salud	3	0	6	9
Descentralización	4	2	8	14
Fortalecimiento del Estado regulador	3	0	4	6
Fortalecimiento del Estado rector	1	7	7	15
<b>Mejoras en la gestión</b>				
Reestructuración de la gestión hospitalaria	3	2	6	11
Separación entre financiamiento y provisión	3	2	7	12
Promoción de cuasi-mercados	3	2	7	12
Contratos, incentivos por desempeño	2	2	6	10
Mejoras en recursos humanos.	2	2	2	6
<b>Formas de financiamiento</b>				
Pagos por capitación	3	0	2	5
Pago en grupo de diagnósticos, etc.	4	0	2	6
Incremento de solidaridad y equidad	4	1	7	12
<b>Cambios en la equidad</b>				
Prestaciones básicas universales	3	2	11	16
Ampliación de cobertura	6	1	9	16

Fuente: Lorenzelli (1997:cuadro 6), sobre datos de la CEPAL (1997, cuadro V.10). No incluye los datos faltantes.

mezcla de la inversión público-privada favorecía una distribución más igualitaria de los cuidados médicos y en que se ampliaba el acceso para los sectores sociales más vulnerables (Maingón, 1997:39).

En un caso extremo se encuentran los ejemplos de Chile, Argentina y Brasil. A varias de sus modalidades mixtas de inversión más significativas se les podría calificar como 'seudo-mercados' de la salud, por no contribuir a la igualdad social en el acceso a los servicios médicos; aunque en los dos últimos países se presentan modalidades propias de los cuasi-mercados, que se expanden más aceleradamente que los seudo-mercados. Se constata que varias mezclas público-privadas requieren de transferencias de fondos públicos o que el subsector público sostenga la atención de las poblaciones pobres y/o de servicios con mayor costo. Existe adicionalmente la sospecha de que una de las funciones latentes de algunas mezclas de inversión público-privada en salud es contribuir al fortalecimiento del sistema financiero nacional; función ciertamente debatible. En seguida se comentan algunos ejemplos nacionales alineados a lo largo de este continuo: predominio de cuasi-mercados o predominio de seudo-mercados de la salud. Se comenzará por el primero.



### **2.8.3.1 El primer modelo de reformas. Costa Rica: el crecimiento de las cooperativas de médicos con la participación de los beneficiarios.**

En el caso costarricense confluían la exención de impuestos a las cooperativas de médicos; la autorización a éstas del uso casi gratuito de parte de la infraestructura física de la Caja Costarricense del Seguro Social, y la trasferencia a aquéllas de subsidios públicos para la adquisición de equipos y materiales. Las cooperativas a su vez alentaban la participación activa y la educación de los beneficiarios finales. La Caja funcionaba como ente financiador y evaluador de los servicios. El país había conservado la imagen de proveer de buenos servicios médicos relativamente baratos; hecho que era reconocido favorablemente por la población atendida. Algo similar ocurría con la transferencia de subsidios públicos con el fin de atender a grupos sociales vulnerables. Aquí la Caja compraba los servicios privados de asistencia de carácter bio-psico-social. Esta medida buscaba descongestionar los servicios hospitalarios, disminuir los costos unitarios y ofrecer un servicio especializado de calidad (Maingón, 1997:27-30).

#### Uruguay. La regulación y el control del Estado sobre el subsector privado.

El caso uruguayo presentaba a fines de la década pasada una división entre un subsector público y uno privado. El primero daba cuenta del 40% de la población con acceso a servicios de salud, estando cubierta con este servicio casi toda la población nacional. En dicho subsector se atendían con servicios menguados por la falta de recursos financieros los empleados de unas cinco instituciones, por medio de unos 60 hospitales, 200 centros de salud, así como del hospital universitario para la capacitación médica. El subsector privado, a su vez, se subdividía en dos ramas, una tradicional orientada al lucro (Instituciones de Asistencia Médica Privada de Cobertura Parcial, Instituciones de Asistencia Médica Odontológica, clínicas y sanatorios, policlínicas barriales y los Institutos de Medicina Altamente Especializada. Es importante mencionar que algunas de estas instituciones privadas 'puras' fueron promovidas por el propio Estado. La otra rama privada era de lucro y era controlada por el Estado y funcionaba con la subrogación de servicios del Instituto Uruguayo de Seguridad Social (las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva—IAMCs). En éstas se atendía casi la mitad de la población uruguaya ocupada en empresas privadas de la industria y los servicios, por medio de cuotas de pre-pago. Las IAMCs formaban un grupo heterogéneo, en que se encontraban desde pequeñas

cooperativas médicas hasta grandes organizaciones controladas por sindicatos. Su fuente de financiamiento eran las cotizaciones individuales o grupales de obreros y empleados, concentradas por el Seguro Social. Las primas de los servicios médicos las negociaban directamente las IAMCs, mes con mes, con los beneficiarios. El Ministerio de Salud monitoreaba la calidad de los servicios prestados y el Ministerio de Finanzas los costos (Banco Mundial, 1995:552). En el marco de medidas descentralizadoras y dirigidas a la acentuación de la especialización de funciones, el subsector privado no lucrativo se orientaba a la atención primaria de la salud, a la competencia por menores costos relativos y a la diversificación de la oferta (Maingón, 1998:36).

Con la crisis financiera, el Estado regulaba por ley las Instituciones de Asistencia Médica de Cobertura Parcial, las cuales formaban parte de un proceso de consolidación de las relaciones comerciales y de seguros. Más adelante, a mediados de la década pasada se aceleraba el descenso del salario real y el empeoraba la distribución del ingreso. Entonces, algunas de las instituciones privadas, lucrativas, de salud, habían renunciado a la atención de la población vulnerable y comenzado a vender sus servicios a las IAMCs y al sector público, el cual debía hacerse cargo de la población vulnerable.

### **2.8.3.2 El segundo modelo de reformas. Colombia. Riesgo colectivo de capitación individual con subsector para pobres.**

La reforma al sistema de salud colombiano de 1993 es calificado por la CEPAL como un modelo 'estratificado' (CEPAL, 2000:146). Se estableció un seguro único de riesgo colectivo para los beneficiarios con empleo formal, quienes aportaban el 11% de sus ingresos. Estos podían optar entre varias administradoras de servicios (las entidades promotoras de salud), las cuales subcontrataban con los prestadores médicos directos y recibían bonos de pago por capitación individual. En el monto de estos bonos o primas promedio influía la ponderación por edad, sexo, lugar de residencia y estructura familiar. El Estado exigía a las administradoras, de un lado, la inclusión de proporciones mínimas de afiliados de alto riesgo médico, a efecto de realizar cierta selección positiva y promover la solidaridad y, del otro, al subsector en su conjunto una contribución equivalente al uno por ciento adicional de los ingresos de los afiliados, destinada a

un nuevo subsector de menor cobertura de riesgos para la población pobre y ocupada en el sector informal. Con esta reforma se amplió la afiliación al sistema contributivo y aumentó la homogeneización de las modalidades de protección, particularmente notable en el subsector público.

Paralelamente se instaló un subsector de seguro médico subsidiado con fondos públicos, de cobertura inferior de riesgo, unificado y temporal, destinado a la atención de los grupos pobres e informales. La meta era conseguir que en el futuro próximo este subsector se integrase al subsector de capitación individual.

### **2.8.3.3 El tercer modelo de reformas. El desmantelamiento del subsector público de Chile.**

Las transformaciones del sistema público de salud de Chile, de principio del ochenta, fueron tan radicales que se habla de un desmantelamiento, asociado a la implantación de un nuevo modelo de desarrollo llamado allá una 'economía social de mercado'. A dichas transformaciones se le adelantó unos cuantos años la subrogación de los servicios auxiliares y de mantenimiento de los hospitales públicos.

Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs) formaron el núcleo del desmantelamiento del sistema. Ellas se basaron en la capitalización individual, en la administración privada; en el principio de la libertad de elección, por parte del conjunto de trabajadores, (exceptuadas las Fuerzas Armadas), y en precios de mercado de los servicios ofrecidos. Al ingresar, los usuarios aportaron individualmente el 7% de su ingreso y recibieron beneficios médicos variables, de acuerdo a sus aportaciones ponderadas por sexo, edad y tipo de familia.

Las ISAPREs fueron libres hasta 1986 para incorporar o no a los trabajadores. Así, el Estado les garantizaba a este subsector privado la posibilidad de realizar selecciones adversas, en caso de un baja en su rentabilidad (eliminación de familias de bajos ingresos, amas de casa, embarazadas y prestaciones asociadas, enfermos mentales y cuidados dentales, entre otras). El número de ISAPREs creció de 20 en 1986 a 31 en 1988, gracias a la intervención estatal y a la reducción de la posibilidad de realizar selecciones adversas (el 'descreme del mercado').

La atención del subsector público (FONASA) era muy deficiente, en términos del

presupuesto por beneficiario, la calidad de los servicios prestados, los estímulos concedidos a su personal técnico-médico, y el cumplimiento de sus metas. El Estado era el financiador único de este subsector, en el que se atendían las personas que no podían ingresar al subsector de los seguros privados, por no emplearse en el sector formal de la economía y por falta de ingreso, y quienes no podían costear las cuotas privadas. Por lo tanto, la reforma chilena puede ser calificada como promotora de un sistema de salud 'dual', en términos de la CEPAL. Este sistema se caracteriza "por la equivalencia a nivel colectivo, el seguro universal, la competencia en la administración del seguro y la integración progresiva de estructuras segmentadas" (CEPAL, 2000:144). Los usuarios del sistema chileno aceptaban en 1997 que en el subsector privado era superior la eficiencia, pero se quejaban de su desmedido fin de lucro (Maingón, 1997:28).

Los lineamientos de esta reforma privatizadora fueron el aumento de la eficiencia administrativa, la descentralización de la toma de decisiones y la separación de responsabilidades normativas, ejecutoras y financieras. La principal tarea del Ministerio de Salud fue allanar decididamente los obstáculos para el funcionamiento del subsector privado, que ya desde hace algunos años tenía experiencia en la administración y control de varios hospitales. El debió financiar al Sistema Público de Salud, supervisar técnicamente al subsector privado, y canalizar y administrar las cotizaciones obligatorias para la salud de los trabajadores que compulsivamente debieron incorporarse al subsector privado, sin aporte alguno de los empresarios.

#### i) Argentina. La contratación médica privada 'plus' como opción privatizadora.

El subsector privado había experimentado un intenso crecimiento sobre el subsector público, desde la década de los setenta, gracias a la prestación de servicios al sistema de seguridad social en que participaban activamente los gremios y sindicatos obreros, y que fue sometido a un severo proceso de desregulación. Dicha desregulación gozó de un amplio consenso social. En la década siguiente se desprendió de este vínculo una área privada que operó independientemente y que estuvo representada por la presión gremial y empresarial de la Cámara de Instituciones Médico-Asistenciales de la República Argentina. Sus servicios no estuvieron regulados por el Estado y se especializaron en la atención a población de alto ingreso, con buenos servicios ambulatorios de emergencia de alto costo.

La modalidad privatizadora más significativa de los años noventa tiene que ver con una

opción intermedia entre los servicios médicos a la seguridad social y la especialización no regulada, que fue la contratación grupal 'plus'. Ella procuraba dar una salida al nomenclador nacional a la consulta médica, desvalorizada por conceder escasos estímulos al ejercicio médico privado, dada la crisis financiera del sistema de seguridad social. Se dejaron de lado los valores uniformes en los montos cobrados, los que se tasaron de acuerdo al prestigio del médico, la capacidad de pago del cliente y la obra social que se atendía. Igualmente se diseñaban nuevas formas organizativas para la población abierta en la contratación de riesgo con la seguridad social, capaces de preservar las fuentes de trabajo del personal de clínicas y sanatorios.

Los excluidos de la contratación 'plus' y de otros seguros ingresaron a los tradicionales servicios asistenciales del Estado; tarea que no le fue descargada.

#### ii) Brasil. Una tímida regulación estatal sobre los seguros médicos grupales.

Para analizar el caso brasileño se contó principalmente con el estudio de Andreazzi (1991). Las reformas racionalizadoras del gasto en el sector salud de principio de la década del 80 no fueron sino la continuación de las experiencias privatizadoras impulsadas por los militares desde la década anterior. El Plan de Reorientación de Asistencia a la Salud como parte del sistema de seguridad social comprendió medidas formales e informales. Las primeras procuraron evitar el despilfarro de recursos públicos y un cambio en el mecanismo de pago a los hospitales privados, de pago por unidad de servicios a pago por procedimientos. Las informales incluyeron la falta de financiamiento hacia el sector público y hacia la seguridad social; la reducción del poder de compra de los salarios tanto del personal técnico-médico como de los usuarios del sistema de salud. Estas últimas generaron a su vez nuevas demandas médicas y la deslegitimación de las organizaciones de la sociedad civil. Dichas experiencias y sus efectos complementarios, no obstante, fueron una buena referencia llena de realismo para los idealizadores de las potencialidades del Estado de bienestar, quienes se multiplicaron con la vuelta del país a la vida política civil, en 1988 (Vianna, 1998:191).

La participación del subsector privado ha crecido más que el público como efecto de las experiencias mencionadas y como parte del esfuerzo gubernamental de la década del sesenta por expandir la cobertura asistencial. Dicha participación fue notable en las regiones más urbanizadas, en áreas de alta tecnología como la atención ambulatoria de alto costo y en

población de mayores ingresos.

En la década del noventa habían crecido más las cooperativas médicas (que autorregulaban más sus tarifas y se extendían hacia el interior del país) que las compañías de seguros médicos grupales, las llamadas Instituciones de Medicina de Grupo. En 1987, estas últimas instituciones cubrían al 62% de la población y facturaban el 54%. Las cooperativas médicas cubrían el 14% y facturaban el 17%. El resto en cobertura y facturación lo componían diversas instituciones de menor importancia como los planes médicos de las grandes empresas industriales, los planes voluntarios de administración para población de alto ingreso y las compañías de seguros médicos (Maingón, 1997:24-25).

Otras características del actual subsector privado brasileño eran su heterogeneidad y la prevalencia de formas integración asimétricas entre los subsectores privado y público. Dos de cada tres Instituciones de Medicina de Grupo eran compradoras de servicios orientadas al lucro y el resto contrataba servicios de menor costo. En las cooperativas médicas se distinguían las de pre-pago y las de post-pago. Estas últimas de interés para las poblaciones de ingresos variables y demanda más inestable. En cuanto a las formas de integración entre subsectores, se daba frecuentemente el caso de patologías de alto costo no cubiertas por el seguro privado que eran atendidas y financiadas por el hospitales del subsector público. Este último debía atender además a las poblaciones vulnerables.

#### **2.8.3.4 Otras reformas en curso. Venezuela y México. Reestructuración hospitalaria y del seguro social.**

Es probable que la renta petrolera de estos países sirvió hasta mediados de la década del ochenta como palanca para el fortalecimiento de las funciones públicas del Estado, en general, y del subsector público en salud, en particular. Desde entonces aparece en la escena pública la discusión sobre la eficiencia de las funciones estatales y comienza a cuestionarse el papel del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos.

Sus respectivos subsectores públicos experimentaron un aumento en el gasto en los años sesenta, acompañado de un decrecimiento en los niveles de calidad y rendimiento y de protestas de parte del personal técnico y de ciertos sectores de beneficiarios. Dicho gasto descendió en las

dos décadas siguientes, al cual se sumó un abaratamiento de los servicios de atención primaria así como un fortalecimiento de sus correspondientes subsectores privados, sin llegar estos últimos a cubrir a la mayoría de la población con acceso a servicios médicos. Es necesario recordar que en los dos países la cuarta de la población nacional no tenía acceso en 1995 a ningún tipo de servicio médico (CEPAL, 1997:cuadro V-9).

En la década del ochenta se reorganizaron los respectivos subsectores privados tanto en sus labores de producción y distribución, alentados con el arribo de personal técnico de los subsectores privados que fueron desestimulados en aquéllos. Se sustituyó en el área pública de los servicios primarios la modalidad universal y solidaria por la selección unilateral de grupos seleccionados. En algunos hospitales públicos se abrieron oficinas de asesoría de organismos privados, se inauguraron recaudadoras de fondos voluntarios (en México, cuotas de recuperación, desde 1987) y se concedieron subsidios a fundaciones privadas, con el objeto de compartir costos. En Venezuela se discutía la introducción de criterios gerenciales privados en algunos hospitales importantes. En México, las modalidades privatizadoras fueron más profundas, según Laurell y Ortega (1991): se subcontrataron temporalmente servicios auxiliares en el IMSS y en los servicios médicos de PEMEX, porque esta medida contó con fuerte oposición sindical. Se han realizado concesiones de activos a empresas privadas, que pueden ser un paso para la venta de los mismos. La modalidad privatizadora principal en México radicó en la prestación de seguros privados, por parte de grupos de trabajadores y de individuos de más alto ingreso. La CEPAL (1997:cuadro V-10) decía de México que en su fase inicial de implementación planeaba unificar los beneficios básicos y universales y tomar medidas para incrementar la solidaridad y la equidad. Había anunciado apenas la introducción de cambios en la inversión público-privada, la separación de las funciones de financiamiento, provisión y regulación; el pago por grupo de diagnósticos o de tratamientos, y la rearticulación de su sistema.

En los dos países, los institutos de seguridad social se sometieron a una reestructuración funcional y administrativa, al tiempo que se aumentó la cobertura a trabajadores de zonas rurales. Estas transformaciones que provocan tendencialmente el retiro de la responsabilidad del Estado no han contado con un gran consenso de varios sectores de la población, por lo que son llevadas a cabo selectiva y silenciosamente, con lo que se hacen difíciles de capturar. No obstante, ello

altera la división subsectorial entre lo privado y lo público. El control lo continúa ejerciendo el Estado. (Maingón, 1997:32-34 y 37-38).

## **2.9 Exclusión, oportunidades educativas y globalización.**

Interesarse por las oportunidades que ofrece actualmente la escuela en la América Latina significa reconocer que se toman seriamente las razones morales, significa aceptar que el logro de la igualdad de oportunidades educativas ha sido una antigua aspiración, y significa aceptar que la ampliación de la cobertura escolar ha sido significativa en los últimos cincuenta años, y que ella ha apoyado a las demandas del sistema económico, político y cultural. Pero también significa reconocer que este esfuerzo del sistema educativo regional ha sido insuficiente para evitar que se eleve la calidad de la enseñanza y que el subcontinente sea la región socialmente más desigual del mundo (Reimers, 1999:1).

En el campo de la educación, las recomendaciones recientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo se encaminan al mejoramiento de la eficiencia del gasto, a reformar los sistemas administrativos, a reorientar la eficiencia en el gasto (privilegio a la educación primaria), y al aumento de la participación de la comunidad en la gestión escolar. Pero no se refieren al papel que juega la educación en el mejoramiento de la igualdad de oportunidades. La CEPAL (1992) ha insistido en la necesidad del logro simultáneo de la preservación de la ciudadanía y de la competitividad, subrayando el papel que cumple la educación en la preservación de aquélla. Sin embargo, no son claras sus propuestas de políticas para alcanzar a igualdad de oportunidades. No se dice cómo materializar esta aspiración, a qué costo y quién debe pagar dichas reformas (Reimers, 1999:11).

Los países de América Latina tienen estructuras de distribución del ingreso muy desiguales y como resultado, 20% de los habitantes de la región (90 millones de personas) no tiene recursos para comer lo suficiente para satisfacer los requisitos calóricos mínimos y permanecer vivo y saludable. Más de dos veces este número (204 millones de personas), 44% de la población, son pobres. Dadas estas alarmantes cifras tiene sentido hacer de la eliminación de la pobreza uno de los objetivos de la política social. Aun si las tendencias recientes de



disminución en la incidencia de la pobreza continuarán, ellas son tan modestas que tomaría quizá 20 a 30 años reducir las tasas actuales a la mitad (Reimers, 2000:69).

La mayoría de los países de la región han aumentado la inversión en educación significativamente durante los años noventa, para recuperar la caída del gasto ocurrida durante la década anterior (CEPAL, 1999). La desigualdad en el ingreso se acompaña de la desigualdad educativa. Los jefes de hogar del decil superior de ingresos han aprobado 11.3 años de escolaridad, equivalente a completar la secundaria, esto son siete años más que el nivel educativo de los jefes de hogar del 30% más pobre que, en promedio, no han completado siquiera una educación primaria (BID, 1998:39). Las brechas educativas entre ricos y pobres son mayores en los países con mayor desigualdad de ingreso, como Brasil, México, El Salvador y Panamá (Reimers, 2000:70). En promedio, un graduado de escuela primaria gana 50% más que una persona que nunca ha ido a la escuela, uno de secundaria gana 120% más y un universitario 200% más (BID, 1998:39).

La desigualdad educacional de los niños es función de la educación de las madres. Promedios de 14 países indican que hay un aumento de un año de escolaridad entre los niños cuya madres tenían 0-3 años de escolaridad y aquéllos cuyas madres tenían 4-6 de escolaridad, y otro año de diferencia entre éstos y aquéllos cuyas madres tenían 7-12 años de escolaridad (BID, 1998:73). En la peor situación se encuentran los sectores indígenas pobres del campo, sobre todo los de países con mayor desigualdad social, como Brasil, Bolivia, Guatemala y México (CEPAL, 1999:294; Panegides, 1994:141). Ellas deben enfrentar el desafío de desarrollar un lenguaje común y de organizarse en acción colectiva para construir un futuro compartido. Tanto el estudio sistemático de esta variación, como el cuidadoso del impacto de las reformas educativas recientes en muchos países de la región, brindan una base de conocimiento potencialmente rica para conformar políticas (Reimers, 1999:14).

¿Puede reducir la educación la pobreza en América Latina? La respuesta a esta pregunta es paradójica. La educación expande las opciones de las personas. En un sentido absoluto, por lo tanto, la educación reduce la pobreza. Además la expansión educativa en tanto disminuye la distancia entre los menos y los más educados también reduce la exclusión y, por lo tanto, la pobreza en un sentido relativo. La extensión de la matrícula escolar que ha tenido lugar en los

sistemas de la región ha permitido incorporar a nuevos grupos sociales. En consecuencia existe, a fines de este siglo, significativamente menos exclusión educativa para los hijos de los pobres que hace cincuenta años. Ha habido una cierta movilidad educativa intergeneracional. Podemos afirmar que habría en la región más pobreza si los sistemas educativos no se hubiesen expandido como lo han hecho durante los últimos cincuenta años. El analfabetismo bajó del 34% en 1960 al 13% en 1995. Las tasas de matrícula en primaria aumentaron casi un 50% en el período. La población preescolar creció del 2 al 17% (Puryear, 1997:2). Se han reducido en promedio las diferencias de género en todos los niveles e incluso, se nota un avance mayor de la matrícula femenina en el nivel educativo superior.

Es indudable que la educación básica contribuye al incremento de la actividad laboral, a mejorar la salud, a controlar la natalidad, y sienta bases para que la población participe en el mundo social, político y cultural. Un aumento de la escolaridad de las niñas sobre todo en el nivel secundario, facilita el aumento de la edad promedio del matrimonio, el uso de anticonceptivos, la apropiación de servicios preventivos para el cuidado de la salud y el reduce el costo de la atención médica (Schiefelbein, 1995:6). Las brechas en los niveles de escolaridad dentro de los miembros más jóvenes de la sociedad, son mucho menores que lo que eran para sus padres. Esto muestra que el sistema educativo tiene un grado relativamente mayor de autonomía del sistema social y que no es simplemente un accesorio para reproducir la estructura social.

Sin embargo, durante los últimos veinte años se observa que continúan presentándose los factores que inciden en la exclusión educativa (los escolares, los extraescolares y los producidos por la interacción de los dos factores anteriores) y también ha aumentado la desigualdad educativa, ya que los beneficios de estar educado se han concentrado con la globalización desproporcionadamente hacia los niveles más altos (Reimers, 2000:80). La brecha educacional se amplía conforme sube de nivel el ciclo escolar. La matrícula de niñas campesinas e indígenas en el nivel secundario aumenta muy lentamente, a pesar de programas compensatorios. Algo similar ocurre con otras personas pertenecientes a grupos socialmente vulnerables. La ampliación de la cobertura escolar no ha conducido a un aumento de la calidad de la enseñanza ni a un aumento de las oportunidades (Puryear, 1997:1).

Esto significa que sobre el sistema educativo actual de la región recaen dos demandas igualmente importantes, pero que en la realidad hace que lamentablemente algunos países favorezcan unilateralmente alguna de ellas. Una opción favorable a la reducción de la desigualdad pasa de la preocupación por el aumento de los niveles de escolaridad de todos los niños a centrarse en analizar la distribución social de oportunidades de acceso de aquellos niveles que tienen la mayor posibilidad de promover movilidad social. La opción opuesta favorece la atención a la enseñanza básica y se concentra en los factores que explican la exclusión educativa entre la población vulnerable.

La reflexión anterior sobre las demandas encontradas que pesan sobre los sistemas educativos, hace recordar que estos sistemas son arenas donde se expresan conflictos políticos entre intereses opuestos. Las sociedades desiguales tienen fuerzas que apoyan la reproducción de la desigualdad y ellas resistirán a las escuelas reformadas que busquen más igualdad. En los casos en que sea necesario asignar mayores recursos para financiar las escuelas a las que asisten los hijos de los pobres, el apoyo sostenido a reformas progresivas requerirá del apoyo efectivo de sus beneficiarios, estudiantes o sus padres, a pesar de que tienen menos voz política, por su pobreza, dispersión geográfica y su atomización política. Estas reflexiones también hacen recordar que la desigualdad educativa no es, pues, un resultado inevitable de la civilización contemporánea, sino una elección humana, de decisiones colectivas sobre quién debe ser educado, cómo y a qué costo. La pobreza educativa es el resultado de una elección, no sólo de los pobres sino tal vez, fundamentalmente, de los menos pobres; de cómo ellos definen sus intereses y responsabilidades y de cómo influyen las prioridades para acción pública (Reimers, 1999:30).

### **2.9.1 Las políticas educativas para la igualdad de oportunidades.**

Según Schiefelbein, (1995:19), aunque en educación es poco lo que se sabe acerca de cómo llevar a cabo innovaciones, existen importantes resultados de investigaciones que dan cuenta de los principales factores que explican la desigualdad y la baja calidad de los sistemas educativos. Esta tensión, aunada a la dificultad de legitimar nacionalmente las reformas, le confiere a las reformas educativas un carácter inestable y particular a cada país. Los resultados de la

investigación social facilitan el establecimiento de un debate nacional en que estén representadas las distintas tendencias políticas y religiosas, las regiones geográficas, los sectores económicos, los sindicatos magisteriales, los padres de familia y los planificadores. Debates nacionales de este tipo han tenido lugar en Chile, Ecuador, México y la República Dominicana. Sin embargo, es notable la oposición de los sindicatos magisteriales a los sistemas de evaluación para el ingreso y la promoción (Puryear, 1997:13).

En Latinoamérica, a partir de la década del ochenta, se privilegian las políticas educativas relacionadas con el aspecto organizativo y de discriminación positiva a favor de los grupos vulnerables, a diferencia del énfasis puesto sobre la ampliación de la cobertura social y de las funciones políticas nacionales, de principio y mediados del siglo pasado, y del aspecto pedagógico, durante la década del setenta (Molina, 2000:2), aunque este último continúa teniendo una gran importancia en las tareas compensatorias, a favor de los grupos vulnerables. Los sistemas de pruebas objetivas de aprovechamiento escolar señalan que el aumento en la cobertura de la matrícula básica no necesariamente se acompaña de un aumento correlativo de la calidad de la educación impartida. La excepción la componen Venezuela y Trinidad y Tobago (y posiblemente Cuba) que en las pruebas sobre alfabetización en lectura y matemáticas alcanzaron a principio de la década pasada puntajes similares a los de España e Indonesia, pero notablemente inferiores a los de los países asiáticos del Este y a otros países desarrollados (Schiefelbein, 1995:9-10).

Un menor interés han despertado las políticas educativas enfocadas a reducir las desigualdades sociales. Esta falta de innovaciones en las políticas educativas, hace posible que involuntariamente la escuela se convierta en un mecanismo reproductor de desigualdades sociales justamente cuando la educación se vuelve más importante para definir del perfil de la estratificación social. El reconocer que es posible cambiar las oportunidades educativas de los pobres nos recuerda cuánto se ha avanzado en la región en comprender que todas las personas han sido creadas iguales y tienen el derecho de esperar de los demás oportunidades justas e iguales y también cuánto falta aún por aprender.

Entre las políticas pedagógicas a favor de la igualdad sobresalen las que usan el autoaprendizaje y la instrucción en grupo. Sus estrategias incluyen el uso de guías de aprendizaje

activo, personal y grupal, las cuales son relativamente baratas y fácilmente adaptables a contextos pluriétnicos. Dichas guías sustituyen a la pedagogía frontal e informativa tradicional, y enfrentan mayores resistencias de parte de los maestros organizados, como los cambios de programas (Schiefelbein, 1995:25). Imponer un enfoque pedagógico único a todos, independientemente de sus circunstancias, hará que algunos niños puedan aprender más que otros. Por ejemplo un calendario escolar único, diseñado para niños en áreas urbanas y una modalidad pedagógica única —que exija por ejemplo que todos aprendan al mismo tiempo, en un programa rígido— colocará a aquellos que trabajan ocasionalmente en desventaja, porque perder algunas clases tendrá un efecto acumulativo en su capacidad de completar la secuencia curricular para ese grado. De igual modo, un currículum entregado en un idioma único, nacional, colocará a aquellos niños que no lo hablan en su casa en desventaja frente a quienes este idioma es el mismo de sus padres. nuevo el énfasis en la búsqueda de la igualdad de oportunidades debe estar en acortar las distancias, no entre el pasado para un grupo de niños y su presente, sino entre las oportunidades de aprendizaje que tienen los niños entre sí.

La ampliación de establecimientos de preescolar tiende a reducir del mayor número de niños repitentes, que se concentra en el primer grado, contribuye a reducir la carga de alumnos por maestro, cuando la escuela lo permite, la enseñanza preescolar se presta para experimentar innovaciones televisivas y la colaboración de las madres de familia. Al reducirse el volumen de repitentes, el nivel preescolar libera al sistema educativo del desperdicio de recursos. En Colombia, México, Perú y Venezuela son notables los esfuerzos compensatorios para expandir la educación inicial y preescolar, entre familias de menores ingresos. En Chile y Colombia hay buenos ejemplos para mejorar las escuelas rurales multigrado. En México, el CONAFE ha desarrollado desde 1986 un buen modelo educativo para pequeñas comunidades rurales y para proveer recursos para iniciativas conjuntas entre las organizaciones voluntarias y el sector público. Sin embargo, su interés ha consistido más en desarrollar instrumentos selectivos para elevar el rendimiento del estudiante a bajo costo, más que ver su efecto sobre la igualdad de oportunidades (Reimers, 1999:38).

Pero no parece razonable pedirle a las poblaciones vulnerables ni a los subsistemas más frágiles de sistema educativo que produzcan las innovación esperadas para hacer más con menos,

pues carecen de recursos. Lo ideal es que las acciones compensatorias queden bajo la responsabilidad de una entidad central que canalice recursos extraordinarios para los niños de familias de escasos recursos y que 'garantice a cada niño una canasta básica de materiales para el aprendizaje en grupo o individual, textos de estudio y materiales y, más importante aun, una cantidad mínima de horas de instrucción' (Schiefelbein, 1995:30). A estas acciones centralizadas se deben sumar los esfuerzos de parte de varios sectores sociales y de varios subsistemas educativos para igualar resultados. Habrá que ver si esta racionalización y este consensos se dan, ante la crisis fiscal del Estado, el peso de la ideología antiestatal y las resistencias gremiales. Es importante recordar que la cumbre de jefes de Estado de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, en 1998, propone a las acciones educativas compensatorias como primer punto de su plan de acción (Reimers, 2000:82). Esto obliga a ver a la innovación, no como una etapa posterior a haber igualado las condiciones para todos los niños, sino como una necesidad sobre el reconocimiento de que la igualación de recursos no ocurrirá en el corto plazo.

Como parte de las reformas organizativas del sistema educativo latinoamericano se ha presentado la exigencia de aumentar recursos para objetivos específicos, que denoten el uso de estrategias probadas con éxito, que sean de bajo costo y que sean susceptibles de evaluar cuantitativamente. La implementación de estas reformas exige un avance previo en investigación para identificar los programas promisorios, levantar sistemas nacionales de evaluación, difundir sus resultados, conseguir la legitimidad para ellos y la participación de todos los actores involucrados, a través del debate informado. En parte, estas condiciones previas se presentan, en la medida en que cristalizan los avances de un Estado moderno.

El aumento de recursos debiera darse con el concurso de los sectores público y privado, atendiendo a programas y objetivos específicos, elevando constantemente la calidad de la educación, estableciendo un equilibrio entre las necesidades empresariales de una mano de obra entrenada para fines específicos, y las necesidades de progreso individual de las personas, representadas por el Estado.

Esta condición es particularmente importante para los niveles educativo secundario y superior, que todavía son reducidos y de difícil acceso para los sectores obrero y campesino, lo que limita la movilidad social vertical de los países de la región. Entre las necesidades de

progreso individual figuran la capacidad para adaptarse flexiblemente, ante los cambios de la demanda laboral impuestos por la globalización, dotando a los alumnos del conocimiento técnico y científico apropiado; la facilidad para investigar y razonar sistemáticamente; la habilidad para crear alternativas; tomar decisiones en situaciones de incertidumbre, y manejar situaciones complejas relacionadas con el cuidado del medio ambiente y el desarrollo social (Schiefelbein, 1995:25). La vida democrática exige contar con ciudadanos informados y responsables. El éxito de la descentralización administrativa pone énfasis en la participación de personas autónomas en los gobiernos estatales y municipales (Puryear, 1997:1).

Parte del necesario equilibrio entre las necesidades empresariales y las necesidades de las personas lo compone el debate sobre el aumento de recursos entre los distintos niveles educativos y entre los sectores público y privado. En las últimas décadas se ha impuesto la reducción de recursos destinados a la educación superior de carácter público y se han aumentado los recursos para la educación básica y secundaria técnica, invirtiéndose un proceso que privilegiaba la asignación de recursos para la educación superior (Puryear, 1997:11). Algo similar ocurrió con el financiamiento con fondos fiscales a la educación superior y a la educación secundaria de carácter privado. Entre 1980 y 1995, la proporción de alumnos matriculados en instituciones privadas de educación secundaria (como parte del mismo sector privado) aumentó en 11 de los 13 países con información proporcionada por la UNESCO. Sobresalían en 1995 con mayores porcentajes El Salvador, Chile, Colombia, Venezuela y la República Dominicana con el 64, 44, 39, 35 y 33 por ciento, respectivamente. México y Costa Rica presentaban los más bajos porcentajes con el 10 y el 12 por ciento (Molina, 2000:35).

Entre los puntos positivos de participación de la empresa privada en el sector educativo están la ampliación de la educación preescolar y sus efectos benéficos derivados, la construcción de nuevas escuelas en espacios sociales vulnerables, la reducción de la carga alumno/maestro en el nivel educativo básico y, en el nivel superior público, el esfuerzo por mejorar la eficiencia interna. Se han desarrollado buenas universidades privadas para el beneficio de las élites regionales. Entre los puntos negativos de esta medida figuran el deterioro salarial del magisterio, la reducción de la esperanza de movilidad social intensa para las personas, por la dificultad de

acceso a la universidad pública, y la movilización estudiantil universitaria a favor de la gratuidad y el aumento de recursos.

En principio, el aumento de la matrícula en instituciones privadas y de las transferencias de fondos públicos al sector privado pueden conducir o al establecimiento de verdaderos cuasi-mercados educativos, en donde ambos tipos de inversión se complementan con objeto de alcanzar mayor cobertura, calidad e igualdad, o a pseudo-mercados educativos compuestos por un subsistema público y otro semi-privado. En el cuasi-mercado educativo, llamado por Molina subsistema 'público-moderno', la cooperación pública y privada se produce dentro de un esquema netamente público que los nuevos actores no pueden cambiar, puesto que está presente el gobierno como ente regulador, capaz de orientar y dirigir a todo el sistema, y de impedir que sea la búsqueda de utilidad mercantil la que guíe sus acciones. Esta utilidad se pudiera conseguir, rehuendo atender a las poblaciones más vulnerables, las cuales exigen mayores costos. Como ejemplos de cuasi-mercados, Molina (2000:18) menciona los casos de Costa Rica y Brasil.

Este modelo de cuasi-mercado educativo puede estar más o menos descentralizado. El tipo más descentralizado es, en principio, difícil de alcanzar por las mayores reticencias de los funcionarios centrales y de los gremios, que temen perder su estabilidad laboral. La descentralización de la gestión administrativa aquí opera hasta la escuela misma, haciendo que las escuelas que muestran mayores méritos organizativos y pedagógicos y, por lo tanto, mayor número de alumnos; dispongan de mayores recursos y autonomía para atender la nueva definición de sus necesidades y el manejo de sus recursos humanos y la promoción de la participación de la comunidad local. Este tipo de máxima descentralización enfrenta el reto de legitimar el modelo ante los principales actores regionales; contar con presupuestos suficientes y estables; definir claramente sus normas de operación; rendir buenas cuentas, y realizar evaluaciones creíbles del uso de los fondos públicos, y respetar los derechos laborales.

En el modelo de pseudo-mercado educativo, la inversión privada recibe transferencias de fondos públicos; la gestión empresarial permite elevar la calidad pedagógica; desaparece de hecho la capacidad reguladora del gobierno; la descentralización radical, hasta la escuela, facilita que aparezca una selección social 'adversa' para los sectores más vulnerables, y predomina una orientación ideológico-religiosa sobre el pluralismo del Estado moderno. De privar estas



características mercantiles, se ampliarían las diferencias sociales; se perdería a la escuela como mecanismo igualador de oportunidades y como canal de movilidad social, y correría riesgos el pluralismo cultural. Este parece ser el caso de programas como EDUCO en El Salvador, el PRONADE en Guatemala, de las escuelas subvencionadas de Chile, y de las escuelas Fe y Alegría en Venezuela (Molina, 2000:16-17).

### **2.9.2 Las fuentes de la desigualdad educativa.**

Como lo expresa Puryear (1997:9), en América Latina los pobres han recibido un derecho universal, sin los recursos correspondientes, lo que afecta la calidad de la educación recibida y hace caer ese derecho. En cambio, los ricos tienen a su disposición buenos colegios. El hecho es que al concentrar las escuelas privadas desproporcionadamente a estudiantes cuyos padres tienen mayores niveles educativos y de ingresos se dificulta diferenciar la acción independiente de tres procesos por los cuales la desigualdad social se traduce en distintas oportunidades de aprendizaje para los niños. Estos procesos son aquellos que operan al interior de la escuela, fuera del sistema escolar y en la interacción entre el sistema escolar y el ambiente externo.

Al *interior* del sistema escolar, la oferta del financiamiento privado da a aquellos padres que tienen más recursos económicos mayores posibilidades de asistir a programas preescolares de calidad y, por lo tanto, más oportunidades de comenzar la escuela en condiciones de aprender; de asistir a primarias y secundarias de calidad y de entrar competitivamente en instituciones de educación superior.

La calidad de la enseñanza, la mejor preparación de los profesores y las influencias del grupo de compañeros son factores que explican el mejor aprovechamiento de los alumnos de las escuelas privadas. La segregación social y racial es otro proceso importante en la reproducción de la desigualdad. Si bien los sistemas educativos nacionales extienden su cobertura casi al 100% para el primer grado de primaria, la deserción y la repitencia son muy grandes. Uno de cada dos alumnos repite el primer grado. Esta falla sistémica es notable en Brasil, Nicaragua, República Dominicana y Guatemala (Puryear, 1997:5-6). La repitencia es mayor entre las poblaciones socialmente vulnerables (pobres, indígenas, campesinos, mujeres, etc.) (CEPAL, 1999:174-177, 180-181). A estos factores se agregan el tiempo de aprendizaje insuficiente, la falta de insumos

básicos como materiales de enseñanza y profesores bien formados y la falta de incentivos para mejorar la enseñanza.

Un tercer proceso que aumenta la desigualdad resulta de las disparidades en la utilización de recursos públicos. La manifestación más obvia de esta desigualdad son los distintos niveles de gasto público por niño, en las distintas zonas geográficas. Latapí y Ulloa (1997), citados por Reimers, 1999:25) indican que en México, los estados con mayores índices de pobreza destinan menos recursos por alumno.

*Fuera* del sistema escolar, los procesos que agravan la desigualdad en las oportunidades educativas son de una doble naturaleza. De un lado, están las desfavorables condiciones de vida de los hijos de los pobres, los cuales debilitan su salud y los hacen más vulnerables física y psicológicamente. Existen diferencias significativas en cuanto al acceso a los servicios de salud y al agua potable entre los menores de 5 años de edad, pobres, y los niños de la misma edad que no son pobres (Reimers, 1999:25;CEPAL, 1999:186). La mayor necesidad económica presiona en los hijos de los pobres para trabajar a una edad temprana, particularmente en zonas rurales (CEPAL, 1999:197-200;BID, 1998:132). Mayores presiones y necesidad por el trabajo no remunerado que hacen en la casa las adolescentes las coloca en una desventaja adicional para continuar sus estudios. Las mayores tasas de embarazos adolescentes para los pobres urbanos y para las niñas en zonas rurales crea otro obstáculo en el camino de completar la secundaria (CEPAL, 1990:195-196). Las insuficientes oportunidades de educación preescolar y de baja calidad educativa explican las altas tasas de repitencia de los hijos de los pobres. Los mayores costos directos de la educación secundaria y universitaria disminuyen aún más las posibilidades de que los hijos de los pobres completen la secundaria. Del otro, están los favorables mecanismos de la herencia intergeneracional, que llevan a que los hijos de los padres mejor educados se inscriban en los subsistemas escolares de mayores recursos unitarios, por lo que obtienen mayores aprovechamientos. Los niños que repiten provienen, en Uruguay, más frecuentemente de hogares con bajo ingreso y con bajo nivel educativo de los padres (Reimers, 1999:32).

El tercer y último conjunto de procesos sociales que contribuyen a la reproducción de la desigualdad en las escuelas se relaciona con la interacción entre las influencias sociales y

educativas. La pobreza misma de las familias —particularmente expresada en los bajos niveles educativos de los padres o tutores— adquiere un significado distinto al agruparse y producir efectos en la ecología social de las escuelas. El gasto familiar (absoluto y relativo) en educación es superior conforme aumenta el ingreso familiar, aun cuando estas últimas familias suelen tener menos hijos.

El gasto público en educación como porcentaje del PIB varía mucho entre países y mantiene cierta independencia del crecimiento del producto interno bruto. El gasto de los países latinoamericanos en 1990 fue del 3.7% del PIB, que es ligeramente superior al de los países del Este de Asia (3.4%). Durante la década perdida, el gasto educativo se reduce entre un 25 y un 30%, dependiendo de la forma de medición (Puryear, 1997:5). La recuperación posterior del gasto se dedicó a la contratación de maestros adicionales, pues los objetivos son reducir la carga alumno/maestro, la construcción de escuelas e introducir la racionalización del gasto, más que al aumento de los sueldos a los profesores (Schiefelbein, 1995:15).

La infraestructura material educativa actual presenta rezagos, lo mismo que el nivel de remuneración de los profesores. Estos rezagos explican por qué las diferencias entre escuelas son importantes, como sucede en 5 estados pobres de México, para explicar la variación en los rendimientos de los estudiantes (Reimers, 1999:34). Este efecto agregado de la pobreza de las familias influye en las expectativas de los maestros y en sus prácticas. Distintos agregados, distintas constelaciones de niveles educativos de los padres, llevan a diversas respuestas de parte de los maestros y de las escuelas. Los profesores suelen tener expectativas más altas sobre el potencial académico de los niños cuando piensan que los padres podrán apoyar la educación por muchos años, lo que es una función del nivel socioeconómico de los padres. La interacción de un factor exógeno a la escuela —características agregadas de los padres— y de un factor endógeno —expectativas de los maestros— constituye distintos climas educativos para diversos niños. El conocimiento de este tipo de procesos es fruto del avance en materia de investigación educativa y comienza a influir en los debates públicos, a medida en que se divulguen sus resultados. No obstante, el gasto per cápita latinoamericano en investigación y desarrollo era la mitad del correspondiente al Asia Oriental y equivalía a la cuarta parte del de los países del sur de Europa.

Se exceptuaban de esta triste tendencia Cuba, Brasil y, en menor medida, México (Schiefelbein, 1995:17).

### **2.9.3 Hacia nuevas opciones para la educación básica.**

Las reflexiones anteriores subrayan la importancia que tienen el cuidado de un crecimiento económico con equidad y de la negociación política con libertad, en el desarrollo de un Estado de bienestar. La posibilidad de instrumentarlo pasa necesariamente por la posición que alcancen las articulaciones entre el sistema económico y el sistema de seguridad social, entendido en un sentido amplio. Se llega a la 'socialización de las pérdidas' del sistema económico, si el apoyo de los frutos de la política social a las crisis fiscal y financiera no regresan al sistema de seguridad social, en forma de salarios más altos y transferencias gubernamentales para la creación de empleo asalariado digno y masivo, de servicios de calidad que atiendan las necesidades existentes y las emergentes, y para establecer la libertad necesaria para que se desenvuelvan las instituciones políticas de la democracia política. Con la globalización, los países de industrialización tardía tienen escasas posibilidades de hacer viables y competitivas a sus medianas y pequeñas empresas productivas, que son las que demandan empleo asalariado y de donde salen los cotizantes para los sistemas de seguridad social. Tampoco salen bien libradas sus instituciones financieras y fiscales de los dictados impuestos por la globalización. La globalización como mecanismo económico beneficia en mayor medida a los países de industrialización original.

El mundo vive actualmente en un parteaguas que deparará grandes sorpresas en el campo de la seguridad social. Se crean varias opciones innovadoras, en donde se ha permitido el libre debate nacional. Estas opciones se alejan tanto del mezquino modelo residual y utilitarista del bienestar como del generoso modelo socialdemócrata escandinavo, pues las condiciones socio-políticas para su reproducción han cambiado. También podrían esperarse transformaciones internacionales mayores, si en los EU y en los organismos internacionales de financiamiento cristalizan cambios menos utilitaristas, dada la ineficiencia que ha mostrado la inducción de sus reformas, la acentuada desigualdad social política que han producido y el costo político que han debido asumir los gobiernos que las han implantado.

América Latina experimenta transformaciones paradójicas en materia educativa que corren el riesgo de suprimir a la escuela como canal de movilidad social para importantes grupos sociales vulnerables y convertirla en un factor reproductor de la desigualdad social. De un lado, se constatan esfuerzos importantes para ampliar la matrícula escolar de nivel básico, reducir la carga de alumnos/profesor, diversificar las fuentes de financiamiento, y racionalizar y descentralizar la gestión. Son importantes algunas acciones compensatorias a favor de los grupos sociales más vulnerables, como las habidas en Brasil y Costa Rica. En otros países, estas reformas pudieran favorecer la igualdad social, si se vieran acompañadas de una elevación de la calidad de la enseñanza, la dignificación del papel del maestro, el aliento a la participación de sectores sociales significativos, el sacrificio de intereses de grupo sobre el interés colectivo, y si fuera mayor la disponibilidad de recursos. Sin embargo, es muy variable el papel regulador del gobierno central sobre la formación de cuasi-mercados educativos, por lo que algunos de estos programas corren en riesgo de convertirse en pseudo-mercados educativos, en que priva la utilidad individual sobre la social, la orientación dogmática sobre el pluralismo cultural, y el papel de la escuela como reforzador de desigualdades sociales sobre su papel de igualador de oportunidades.

#### **2.10 Sobre las alternativas de desarrollo de los Estados de bienestar.**

La facilidad de maniobra de los Estados del bienestar depende en gran medida del éxito que tengan sus sistemas económicos nacionales para aumentar la demanda de empleo, impedir que proliferen los bolsones de empleo informal y aumente simultáneamente el número de trabajadores cotizantes; de la capacidad que muestren sus sistemas institucionales para negociar con legitimidad los mayores conflictos de interés, y de equilibrar los derechos ciudadanos con el funcionamiento de sus familias, regiones y culturas. Claro está que estas capacidades están condicionadas a su vez por la naturaleza de las exigencias financieras y de poder propias del mundo globalizado. El panorama de las posibilidades de maniobra no es optimista.

Los cambios esperables de los Estados del bienestar son pequeños en los países desarrollados que habiendo introducido oportunamente reformas menores durante las crisis de los

energéticos, han sido capaces de expandir sus exportaciones y movilizar en su defensa a los trabajadores organizados. Australia, Canadá y Suecia presentan posibilidades de cambios más holgados en sus respectivos sistemas, sin mayor conflicto, debido a su capacidad institucional de negociación y a que se protege a sus poblaciones más desvalidas. En ellos existe el peligro latente de abandonar los estímulos para el trabajo y que cunda el corporativismo solidario hacia adentro y no hacia afuera, de no fortalecerse la base financiera de los sistemas de seguridad social.

Los EU experimentan la urgencia de mayores cambios en su jibarizado sistema, en concordancia con el erosionamiento de sus sindicatos y la extensión de los bolsones de pobreza. En ellos se hace evidente la contradicción entre la equidad y el empleo. La extendida privatización en la prestación de servicios públicos presenta más costos que beneficios y muestra que no puede ser sustituto de los sistemas públicos, porque agudiza las fallas del mercado y polariza el perfil de la estratificación social. Con un perfil polarizado, disminuyen las contribuciones a los sistemas de seguridad y se empobrece la oferta de servicios para las mayorías. Su sistema de seguridad social tiene dos posibilidades de desarrollo: a) sin un cambio político nacional a favor de un bienestar más generoso, puede enfrentar en el corto plazo la reducción del ingreso por trabajo, originada en la desregulación laboral y en el escaso impacto que alcanzan los programas focalizados. Este es el caso de los programas de tarjetas alimenticias destinados a las familias en extrema pobreza o a sus miembros más vulnerables. Igualmente insuficiente para este fin pueden resultar los subsidios a la capacitación para el trabajo, cuando es débil la infraestructura institucional, y b) con un vuelco político nacional a favor del bienestar que permita el fortalecimiento de la infraestructura institucional. Así podría reeditarse un Nuevo Trato o nuevas Acciones Afirmativas. Existen claros indicios que se observan en la actual competición electoral del 2000, los cuales permiten abrigar esta esperanza (Business Week, 1a. semana de agosto 2000). En teoría, en los EU se reúnen hoy día elementos claves favorables al bienestar, como algunos de los mencionados por Cameron (1978): un sostenido crecimiento económico, pleno empleo y una demanda insatisfecha del mismo que involucra a la oferta de empleo localizada en las cárceles de Texas y a parte de la oferta latinoamericana de empleo (presiones a favor de programas regulados de trabajadores migrantes visitantes y amenazas a socios comerciales de acusarlos de ejercer el 'dumping social'); un poderoso sector industrial exportador, y una holgada situación fiscal excedentaria. Además la

opinión pública se muestra sensible mayoritariamente a los programas para reducir la pobreza. Los candidatos a la presidencia han hecho de la política social una de sus principales banderas.

La necesaria unión para facilitar institucionalmente el bienestar entre un crecimiento económico sostenido, un fuerte sector exportador de mercancías y el excedente fiscal, no parece darse en la mayoría de los países de industrialización tardía. En algunos de ellos, las exportaciones de mercancías gozan de buena salud no así sus sistemas recaudatorios ni sus industrias ligeras que surten a los mercados internos. En ellos, es además grande la debilidad de sus clases obreras para impedir la proliferación de bolsones de empleo informal no regulados institucionalmente y para hacer respetar los pactos políticos nacionales con los representantes del empresariado. Pareciera entonces que estos países estarían condenados a aumentar la demanda de empleo con crecientes desigualdades en el ingreso, con numerosos trabajos indignos y mal pagados, de carácter informal, y a aceptar la flexibilización laboral e institucional. Estos procesos dificultan la construcción de sistemas para el bienestar y la seguridad social incluyentes y financieramente sanos. Aunque podría haber ciertos cambios en la naturaleza de sus políticas sociales, de materializarse inducciones externas menos utilitaristas, por parte de los organismos internacionales de financiamiento. Existe en el Banco Mundial un cierto vuelco hacia posiciones económicas menos ortodoxas, una de cuyas muestras puede ser el último Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. En caso de darse dicho vuelco, valdría la pena preguntarse, a propósito de países como Nueva Zelanda, Chile y otros países ex-socialistas que sustituyeron sus instituciones públicas protectoras por empresas privadas, que para su funcionamiento requieren de cuantiosas transferencias de recursos públicos, ¿con qué instrumentos pueden operar opciones alternativas para el bienestar, si han destruido su propia infraestructura material y desdeñado a sus propias tradiciones?

Hasta ahora en la América Latina, la sustitución de los servicios de seguridad social públicos por servicios administrativos privados no ha sido una solución idónea para el desarrollo, por la reducida cobertura de sus beneficios y la transferencia de fondos públicos en apoyo de las empresas privadas, aunque ha permitido un crecimiento en el ahorro nacional no así en la inversión. En el subcontinente son dignas de atención las opciones mixtas y complementarias, observables en Costa Rica, Colombia y Perú, basadas en la prima media escalonada, pero que han sido despreciadas como solución por el Banco Mundial, a pesar de su legitimidad. Sin embargo, sobre las instituciones

públicas latinoamericanas para el bienestar se cierne el peligro de las múltiples formas de una privatización 'silenciosa', más sutil, que están insuficientemente estudiadas, pues se dan paralelamente al desmantelamiento más notorio de otros servicios públicos. En varios países centroamericanos y del Caribe se inician recientemente sistemas de pensiones para el retiro con predominio de administradoras privadas, sin que cuenten con la infraestructura económica y financiera mínima. Esta aberración, producto de la ortodoxia, difícilmente alcanzará los objetivos del desarrollo.

En el campo de la atención a la salud, es posible que avancen aceleradamente las reformas proclives a la creación de pseudo-mercados de la salud, dadas las características particulares del sector, el interés de las compañías aseguradoras, los mecanismos de muerte lenta que han aplicado los propios Estados a sus subsectores públicos, y la necesidad de transferencias de fondos públicos para los subsectores privados. Sin embargo, ante la heterogeneidad de los cuerpos técnico-médicos y la falta de ingresos de la población, resultan valiosas las iniciativas cooperativas como las de Costa Rica para proveer servicios más transparentes a las poblaciones vulnerables, dotándolas de información y mecanismos de participación activa a favor de su salud.

De profundizarse las recientes reformas a los sistemas educativos que insisten en la constitución de pseudo-mercados educativos, la región corre el riesgo de perder un importante canal de movilidad social, dada la debilidad de los Estados para ejercer eficientemente sus tareas reguladoras. Impedir este retroceso implicaría difundir algunas acciones compensatorias a favor de los grupos sociales más vulnerables, como las habidas en Brasil y Costa Rica; elevar la calidad de la enseñanza; dignificar el papel del maestro; alentar la participación de sectores sociales significativos; sacrificar intereses de grupo sobre el interés colectivo, e incrementar la disponibilidad de recursos.

Los modelos corporativo centroeuropeo y asiático, sustentados en el ingreso familiar del varón adulto, poco calificado y en la resistencia a que las mujeres desempeñen trabajos asalariados y éstos sean compatibles con la armonía familiar, no proveen el ingreso suficiente, no contribuyen al pleno empleo ni a la construcción financiera de sistemas de seguridad social autosuficientes. El empleo ofrecido a las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y otros grupos vulnerables fácilmente puede deslizarse hacia la informalidad, lo que se opone a estos objetivos. Sin embargo, se sabe de



países como España, Italia, Corea y Taiwán que recientemente implantan nuevos y originales sistemas de seguridad social, cuyos derroteros debían ser estudiados cuidadosamente.

Por lo tanto, si no es posible el desarrollo en un solo país de un modelo de bienestar semejante al escandinavo, en plena globalización, el enriquecimiento de los otros modelos podría basarse en una no tan remota igualación global de la remuneración de la mano de obra. El precio de la mano de obra de los países de industrialización tardía tendría que elevarse y en ellos respetarse los derechos laborales internacionalmente convenidos. Debería flexibilizarse la demanda de mano de obra del centro de Europa, y ampliarse en los EEUU. su sistema público de seguridad social. Un acuerdo de este tipo indudablemente afectaría los actuales patrones de consumo de la mano de obra, los arreglos institucionales en el interior de los países y la estructura de las transferencias comerciales de carácter internacional. Para garantizar los nuevos arreglos, la comunidad internacional debería fortalecer las atribuciones de los organismos internacionales de cooperación.

## CAPITULO III.

### LOS RETOS Y LOS DEBATES INTERNACIONALES EN TORNO A LAS POLITICAS SOCIALES CONTEMPORANEAS.

#### 3.1 Introducción.

El capítulo ofrece un panorama de los debates que se están generando en el ámbito internacional, en torno a la hechura de las políticas sociales. Se presenta este debate con el convencimiento de que las políticas sociales gubernamentales representan dos momentos importantes de la producción de bienes y servicios básicos para la satisfacción de las necesidades de las mayorías. La justificación de la presencia de la política social en un primer momento productivo obedece a la débil respuesta del aparato productivo de numerosos países periféricos, a la persistente desigualdad del ingreso y al erosionado acceso a los básicos, por parte de buena parte de sus poblaciones. Esas políticas sociales gubernamentales están a la altura de las necesidades de la sociedad cuando estimulan el crecimiento económico y procuran la distribución del ingreso y del acceso a los bienes y servicios básicos. El segundo momento complementario y más importante es el de la apropiación de estos recursos, por parte de los beneficiarios, convertidos ahora en actores sociales que despliegan sus habilidades y construyen con estos elementos nuevas redes de seguridad. En él la política social gubernamental contribuye positivamente al sostener estímulos, abrir canales de participación, permitir el despliegue de las capacidades y de nuevos valores, y ajustar a estas últimas las nuevas demandas de la modernización. Desde este punto de vista, el bienestar de las mayorías depende fundamentalmente de su capacidad de organización y movilización.

La supresión de estímulos a la producción en ciertos sectores, de planes de fomento a las inversiones y de medidas de política industrial forman parte de los elementos 'no incluidos' en los objetivos explícitos de la escuela productivista y de las propuestas del Banco Mundial, pero que son fundamentales para el desarrollo (G. Rosenthal. 1996:11).

En otras palabras, a la política social hay que verla desde la óptica de las capacidades y carencia institucionales tanto nacionales como internacionales, (de 'arriba a abajo'), y desde la óptica de las capacidades y carencias de los actores sociales, los beneficiarios directos incluidos (de 'abajo hacia arriba').

Las políticas sociales gubernamentales y no gubernamentales forman parte así de un espacio social controvertido, en donde los distintos actores diseñan, producen y distribuyen los bienes y servicios de primera necesidad. El conflicto social aparece en dicho espacio siempre que se conjugan las exigencias del mercado, las necesidades sociales y su satisfacción. Prevenirlo y resolverlo constituyen otras funciones de la política social que se manifiestan conforme madura la capacidad de organización del conjunto de actores sociales.

Para unos, las políticas sociales deben servir exclusivamente para introducir correcciones temporales en el consumo, reducir los costos sociales de la innovación técnica y de la comunicación electrónica, y enfrentar las fallas del mercado ocasionadas principalmente por la intervención gubernamental, puesto que el mercado tiene posibilidades enormes de establecer equilibrios y autocorrecciones. Ellos son los defensores de la asistencia social inmediatesta<sup>42</sup>. Para otros, las políticas sociales compensatorias y privatizadoras pueden modificar el estilo de desarrollo, cuando se acompañan debidamente de mecanismos complementarios redistributivos político-económicos como la libertad sindical, la recuperación del salario frente al capital y la democracia representativa. Ellos son los socialdemócratas. Y para otros más, las políticas sociales y las políticas comerciales también están unidas entre sí, como para los socialdemócratas, pero aquéllas deben ir más allá: procurar que se vuelvan tolerables para la comunidad los profundos procesos de cambio, ocuparse de acciones preventivas además de las curativas, permitir el fortalecimiento de las capacidades colectivas de protección, realización y control, que son la base para encarar las desigualdades sociales, las fallas del mercado y construir la convivencia democrática. No se trata de un análisis que... "conduzca necesariamente a la reforma o a la transformación completa de la estructura social, sino a poder actuar de modo eficaz sobre algunos componentes de ella, asumiendo metas que, de algún modo han sido previamente determinadas" (E. Faletto. 1996:192). Ellos son los humanistas.

En este trabajo se defiende la necesidad de políticas sociales humanistas, correctivas, participativas, preventivas y que fortalezcan en las economías periféricas las capacidades humanas, ante fallas notables en la producción y generación de bienes y servicios básicos, ante la volatilidad

---

<sup>42</sup> Un caso extremo de un liberalismo primitivo es el de un expresidente brasileño del periodo agroexportador, para quien la cuestión social era un 'asunto de policía' (F. H. Cardoso. 1983, citado por R. Franco 1996:10). El está muy cercano a la frase del exchanciller alemán Bismarck, para muchos el padre de la política social: "Démosles a los miserables una serie de ayudas desde el gobierno antes de que ellos nos arrebaten lo que tenemos".

del capital, y el agravamiento de profundas desigualdades en el ingreso y en el acceso a satisfactores de primera necesidad. Esta defensa se hace con el convencimiento del escaso poderío que tienen las políticas sociales gubernamentales de miras más elevadas,-- diseñadas verticalmente-- en presencia del libre mercado, la crisis fiscal, la privatización de la acción pública, la desregulación, la escasa credibilidad gubernamental, y la pérdida de libertad de los gobiernos para operar con déficit.

Para poder cumplir las políticas sociales con objetivos éticamente fundados y que retoman como su núcleo de interés a la persona humana, se deben introducir cambios en el entorno institucional. Se debe producir un traspaso de espacios de poder a la sociedad en el sentido productivo-reproductivo y en el sentido educativo-capacitador; es decir en la convivencia entre la economía y la política y entre la sociedad y el Estado (R. Cordera. 1996:48).

La exposición del debate internacional contemporáneo de las políticas sociales comienza con las concepciones de dos escuelas complementarias: la del Banco Mundial sobre todo en su fundamentación neoliberal de las privatizaciones de la empresa pública y la escuela de las 'necesidades básicas'. Ellas se comparan entre sí en términos de sus fines, su concepción de las necesidades, y sus efectos socio-económicos. Y se contrastan en los mismos términos con las concepciones de algunos organismos internacionales de cooperación. Aquí se cuestiona el peso que pueden tener las recientes autocríticas de funcionarios del Banco Mundial frente a la aparente indiferencia de la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos globales del comercio y la inversión. En el capítulo siguiente se expone un panorama de la pobreza en nuestro país, una evaluación de la tradición mexicana en materia de programas integrados de alivio a la pobreza que se desarrollaron durante los últimos tres decenios. Estos últimos programas representan, de un lado, una herencia valiosa rica en enseñanzas para el diseño actual de las políticas sociales nacionales e igualmente rica en defectos y carencias.

### **3.2 Un acercamiento al debate internacional sobre política social.**

Con este acercamiento no se intentan ofrecer recetas de validez supuestamente 'universal', pues el debate en torno a cuestiones clave es intenso y enorme la diversidad de situaciones nacionales y regionales para generalizar efectos. En estos asuntos tan controvertidos como la política social se tiene que reconocer que se actúa más por ideología, experimentación y voluntad política que por

conocimiento, cautela y pragmatismo. Incluso por parte de funcionarios del mismo Banco Mundial, se reconocen brechas entre la teoría y las evidencias, como para pretender ofrecer un panorama normativo (D. Van de Walle. 1995:15).

El debate actual sobre las políticas sociales ciertamente se ha polarizado alrededor de las posiciones y prácticas del Banco Mundial y en torno a la posibilidad que tienen sus estudios para modificar sus prácticas financieras y recomendaciones de política. En este trabajo se supone que, en la actualidad y en la práctica cotidiana, privan la estrategia del capitalismo financiero global y la estrategia política por encima de la teoría y la evidencia. Se supone además que esta discordancia conduce a que en materia de política social, el BM introduce cambios cosméticos tendientes a volver más aceptables los duros mecanismos del ajuste y la reforma estructural, pero sin lograrlo.

Se parte de la idea de que la implementación nacional de políticas sociales depende de las restricciones impuestas, de un lado, por el crecimiento económico relativo y, del otro, por la crisis fiscal del Estado, por las presiones de los organismos internacionales de financiamiento, por el peso que ejerce la tradición en la hechura de esas políticas, así como por la intensidad de los conflictos de interés, la cual resume las resistencias y adaptaciones manifestadas por los diversos actores sociales. El análisis de este conjunto de factores podría arrojar ciertas regularidades nacionales: en países de desarrollo medio, a mayor crecimiento nacional relativo, menor peso de la crisis fiscal y mayor peso de la tradición en la materia. Por lo tanto, debería presentarse mayor flexibilidad en la aplicación de las recomendaciones del BM en cuestiones de política social. Bajo estas condiciones, se puede pensar en una adopción imaginativa que vea a la reestructuración como una 'restricción estimulante'; que le permita a ciertos países enfrentar racionalmente las severas restricciones externas y no equivalga a una rendición fatal, tal y como lo ha expresado para el caso mexicano R. Cordera C. (1997). Podría invitarse a reflexionar, por ejemplo, si es que en estos países periféricos de mayor crecimiento relativo existen condiciones bajo las cuales los paquetes del ajuste estructural pudieran ser benéficos para los pobres.

Las dimensiones en torno de las cuales se presentan las posiciones de algunos organismos internacionales de financiamiento y cooperación en torno a las políticas sociales son las siguientes: el carácter de la pobreza, los objetivos explícitos, las funciones del Estado y las instancia de participación de los grupos vulnerables.

### 3.3 El neoliberalismo y las posiciones del Banco Mundial.

Los objetivos originales del neoliberalismo o productivismo son: reducir el peligro de privar a las sociedades de los beneficios del mercado, evitar la suplantación de los efectos de los precios, reducir la excesiva importancia concedida al capital físico sobre el capital humano, y corregir las distorsiones de las políticas gubernamentales y su corolario, la corrupción.

Son sus elementos: (J. Williamson. 1990, citado por G. Rosenthal. 1996:11)

- 1) la adopción de medidas explícitas para liberalizar el comercio, caracterizadas por la eliminación de las restricciones cuantitativas y la fijación de aranceles moderados dentro de márgenes limitados, o de preferencia, un arancel uniforme bajo, 2) la disciplina fiscal además de una reorientación y priorización de los gastos públicos,
- 3) una reforma tributaria, (perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, abolición de las exenciones especiales),
- 4) la disciplina monetaria que incluye la adopción de tasas de interés real moderadas pero positivas,
- 5) la liberalización financiera basada en la abolición gradual del cobro de tasas de interés preferenciales a prestatarios privilegiados,
- 6) la privatización de la mayoría de las empresas estatales y la desregulación consistente en la eliminación de todas las disposiciones que restrinjan la competencia (salvo en el caso de monopolios naturales u otras situaciones excepcionales),
- 7) la desregulación de los mercados financieros y laborales,
- 8) la eliminación de las barreras impuestas al ingreso de inversiones extranjeras directas, y
- 9) el marco jurídico e institucional que respalde la observancia de los derechos de propiedad.

En el neoliberalismo se observa una gran preocupación por la cuestión del control de la propiedad del Estado como un factor clave del crecimiento económico, cuando la inversión privada local no quiere o no puede invertir en áreas de interés público, ya que las políticas gubernamentales, por definición, son las causantes principales de que se prive a la sociedad de los beneficios del mercado y se distorsionen los precios de equilibrio. Las privatizaciones de las empresas públicas deben conducir a la eliminación de distorsiones económicas y a la eliminación de monopolios. Para el neoliberalismo, el fundamento de la industrialización y de una política de bienestar basadas en la

conducción estatal obedece, por ejemplo, a razones ideológicas nacionalistas, alejadas del criterio de eficiencia. Afirma que la eficiencia empresarial se reduce por la multiplicidad de objetivos extraeconómicos asignados a la empresa pública y por financiamientos ajenos al control fiscal. Por ello justifica la apertura internacional y nacional de mercados para cubrir una oferta de capital de bienes y servicios supuestamente con mayor calidad y menor precio. Igualmente justifica la contención salarial y la reducción de las políticas sociales por contribuir a la inflación. Como compensación a desarreglos que juzga 'transitorios' sugiere el uso de precios diferenciales, subsidios focalizados y un manejo balanceado de agroexportaciones con importaciones de alimentos baratos.

Los guías económicas son los precios de equilibrio, ajenos a los objetivos sociales propios de la empresa pública que por definición contribuyen a su ineficiencia. La empresa pública se estimula con el ejemplo de la empresa privada, y con la aparición de capital fresco que, de un lado, frena al monopolio estatal y, del otro, aumenta la importancia del capital financiero en las economías nacionales; terrenos en los cuales tienen ventaja las grandes corporaciones transnacionales de la industria y del sector financiero.

Pero de hecho, con esto se le niega al Estado nacional el derecho a asegurar la alimentación de su población y la provisión de servicios básicos con objetivos sociales propios. La teoría deja también sin respuesta la pregunta de cómo resolverá el Estado nacional su estabilidad institucional. Como compensación a los desarreglos transitorios esperables de la privatización, al Estado se le permite ampliar su base gravable y a los funcionarios públicos privatizadores y a sus socios empresariales obtener jugosas oportunidades para hacer negocios.

Pero esto no es todo. Existen autores visionarios que hablan de una segunda generación de estrategias neoliberales más profundas, de las cuales la opinión pública apenas toma conciencia: 1) creación de bancos centrales independientes que controlan-- más allá de triunfos electorales competitivos-- las políticas monetaria y cambiaria, 2) implantación de restricciones presupuestarias a los gobiernos estatales, provinciales y locales que dificulta la descentralización de estímulos a la par de la descentralización de funciones y la difusión de la calidad en los bienes y servicios generados, 3) creación de una administración pública nacional moderna y eficaz, 4) el realce de la seguridad ciudadana, y 5) la reforma del sistema judicial (S. Edwards. 1996, citado por G. Rosenthal. 1996:11).

La concepción que de las necesidades humanas tiene el neoliberalismo emana del utilitarismo filosófico. En él son los deseos individuales convertidos en consensos inestables el criterio idóneo para definir las necesidades humanas. Da por sentado un conocimiento suficiente de los individuos para realizar elecciones racionales, sobre las cuales ninguna persona debe interferir, a menos que sea para aumentar su beneficio personal. El supuesto falso de la existencia del universalismo de personas y gobiernos en la disponibilidad de información, en las economías periféricas, lleva a que los neoliberales entiendan de una manera estrecha los conceptos de capital humano y de capacidades humanas. El capital humano y la cultura en general, se consideran desde un punto de vista instrumental; como apoyos a la acumulación de capital. En esta concepción estrecha se ignora la importancia que tienen los complejos arreglos institucionales que intervienen en la realización y reproducción de las capacidades humanas, puesto que confía que el mercado mismo las resolverá. Si se cuestiona el supuesto de la suficiencia de la información y de la conformación adecuada de los mercados, no parece haber garantía alguna para que personas pobres y carentes de poder, por ejemplo, continúen sus estudios formales básicos ni de que utilicen sus conocimientos para trabajar-- puesto que no se han creado los puestos suficientes-- o para permitir la innovación y la creatividad, que son dos de los fines del capital humano<sup>43</sup>. En ausencia de una oferta suficiente de empleo, ese supuesto capital humano lamentablemente no se usa ni se engrandece. Y para desgracia de todos, el capital humano no se puede atesorar si no se usa y se usa creativamente. En otro nivel de las necesidades humanas, el del Estado, esta escuela de pensamiento no profundiza en los factores que lo estorban, como la hipertrofia y el riesgo del capital financiero especulativo globalizado o los factores que impiden alguna reforma fiscal relativamente profunda (R. Lenoir, 1998:55). El sobredimensionamiento del capital financiero propicia economías de renta más que economías productivas.

Para paliar otro tipo de desarreglos 'transitorios' relacionados con la equidad, esta escuela sugiere el uso de precios diferenciales, subsidios focalizados para poblaciones vulnerables, y un manejo balanceado de agroexportaciones con importaciones de alimentos baratos.

Pasemos a los efectos alcanzados por esta escuela. Los efectos sociales de la escuela económico

---

<sup>43</sup> Según la CEPAL (1994, citado en CEPAL, 1997:v-116), en la América Latina, apenas con escolarización secundaria completa se alcanza una probabilidad del 80% para dejar la pobreza.



productivista son enormes, tras el apoyo que recibieron sus primeros representantes hacia fines de los años setenta, por parte de los círculos políticos y financieros conservadores de la Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania, y después de haber ignorado y disimulado las aun vigentes críticas que recibieron de la academia. El apoyo de los poderosos a los postulados de esta escuela coincide con la recesión mundial de mediados del setenta, cuando el crédito internacional encarece y escasea y muchos países periféricos estaban endeudados. La popularidad de esta escuela cunde rápidamente a escala mundial cuando sus postulados son adoptados por los principales organismos de financiamiento internacional, a manera de condicionamientos crediticios, de un lado y, del otro, cuando cunde el desencanto en los círculos de poder de los países periféricos por el pobre desempeño de su crecimiento económico y de su política social.

El ataque de esta escuela a las teorías socialdemócratas y socialistas es legitimado por algunos de los autores neoliberales por la existencia de postulados de teorías generales débilmente sustentados, llegando incluso algunos de ellos a cuestionar la legitimidad de las ciencias sociales para atender las necesidades particulares del Tercer Mundo<sup>44</sup>.

Han pasado más de dos décadas del triunfo estratégico internacional del neoliberalismo y no se eliminan con las privatizaciones de las empresas públicas ni los subsidios públicos para el fomento del ahorro y la inversión ni desaparecen los monopolios.

Un efecto positivo lo constituye el impulso que esta escuela da al proceso de participación local tutelada en asuntos relacionados con la producción y el acceso a los bienes y servicios básicos, impulso que ha dado nacimiento a la llamada escuela de las necesidades básicas. Es positivo porque representa una opción frente al fomento de una economía de renta y es una respuesta limitada a la constitución de una ciudadanía preocupada por el desarrollo sostenido, pero que encuentra en la economía de renta y en la estructura del poder local su propio límite.

### **3.3.1 Las posiciones del Banco Mundial a favor de la superación de la pobreza.**

El Banco Mundial sostiene que la pobreza no corresponde a un fenómeno histórico sino que es

---

<sup>44</sup> Por ejemplo D. Lal (1983) llegó a negar la validez de la tesis de G. Myrdal, autor de *Asian Drama* de que existe un efecto del consumo público en bienes y servicios básicos sobre el crecimiento económico, al que denominó consumo productivo, alegando que con esto se desconocía la diferencia económica 'fundamental' entre consumo e inversión (citado por J. Toye.1989:75).

eminentemente económico e individual. Para salir de ella se requiere, de un lado, un acto individual frente a las fuerzas del mercado, facilitado con el acceso al ingreso, al empleo y a servicios sociales mínimos como educación y salud. Y del otro, a la pobreza se le ve dependiendo de un ritmo aceptable del crecimiento económico y de sus equilibrios macroeconómicos, en espera del 'efecto del goteo'. Pero si la pobreza persiste, a pesar del crecimiento económico, las exportaciones, las privatizaciones y otras reformas estructurales, se trata de un fenómeno transitorio y localizable en el sector no estructurado o informal de la economía, puesto que el sistema capitalista, en general, y el sector estructurado, en particular, carecen de la capacidad para generar pobreza, siempre y cuando se incrementen constantemente la productividad y la innovación tecnológica, impere el libre mercado y no haya interferencias gubernamentales como con el proteccionismo, el incremento salarial inducido y la seguridad social universal y solidaria. Al no crecer el sector formal o estructurado, se crea un ejército de reserva de trabajo explotable, para cuando lo necesite el sector formal (P. Burkett. 1990).

Según el Banco, las políticas sociales son complemento del crecimiento económico. Sus funciones principales son aumentar la eficiencia de la asignación de los recursos y el aprovechamiento de sus beneficios. Estas políticas se subordinan a los programas de ajuste y reestructuración, de cuyos efectos es esperable la reducción de la pobreza en el mediano plazo.

Varios son los fines que persigue la subordinación de la política social a la política económica: consolidar la globalización bajo las reglas de la competencia; detener el deterioro social; conservar los márgenes de gobernabilidad de los distintos Estados, y consolidar los equilibrios políticos existentes (B. Lerner S., 1996). De dicha subordinación se desprende su estrategia para reducir la pobreza, la cual tiene una triple vía: en primer lugar, la promoción de un crecimiento de base amplia que haga un uso eficiente del activo más abundante de los pobres que es el trabajo; en segundo lugar, brindar a los pobres el acceso a servicios sociales básicos y la tercera, el establecimiento de redes de seguridad y otras medidas compensatorias para proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad (BM:1990:3).

Existe actualmente un acalorado debate en torno a la viabilidad de las políticas sociales compensatorias del Banco Mundial. Tres de los puntos centrales del debate giran en torno a:

1) la construcción de mecanismos que superen la visión compensatoria de las políticas sociales, por

limitarse a las manifestaciones de la pobreza y no profundizar en las raíces estructurales e institucionales de la misma.

2) los mecanismos que impiden que el ajuste estructural afecte a los pobres, y

3) los instrumentos que permiten el fortalecimiento de la gestión local a favor de la autonomía de los núcleos sociales sumidos en la pobreza.

En cuanto a los mecanismos que favorecen que el ajuste estructural perjudique a los pobres, uno de sus críticos (P. Burkett. 1990) señala que el aumento del ingreso de los trabajadores y de la demanda efectiva, en general, son incompatibles con el libre mercado y no deben crecer demasiado, pues representan costos de producción a abatir, y perjudican la integración competitiva de las economías periféricas con las economías centrales.

A nivel internacional y durante los últimos años se han realizado numerosos esfuerzos para impulsar reformas e incluso el propio Banco realiza esfuerzos inéditos para contrarrestar a sus críticos externos<sup>45</sup>.

Esta institución ha multiplicado los préstamos al sector social tales como los destinados al desarrollo de los recursos humanos y al fortalecimiento de redes sociales de seguridad entre los pobres. Ellos abarcan al Programa de Intervenciones Orientadas hacia Poblaciones Objetivo Particularmente Vulnerables, los Fondos de Inversión Social-- que en la América Latina representan más de la cuarta parte de los programas nacionales de atención a la pobreza, incluidos los Fondos de Desarrollo Social Municipal del gobierno mexicano (CEPAL, 1997:cuadro V.3)--, y el Grupo Consultivo para Ayudar a los Más Pobres, centrado en la concesión de microcréditos y en la

---

<sup>45</sup> He aquí algunos ejemplos de posiciones críticas, tomados principalmente de C. Heredia Z. (1996). El Acuerdo número dos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995 pugna no sólo por reducir sustancialmente la pobreza, sino por erradicar la pobreza absoluta con políticas dirigidas a sus raíces estructurales. Reafirma el compromiso de los gobiernos para considerar como objetivos estratégicos y no como elementos residuales de la estabilidad macroeconómica a la cobertura de las necesidades básicas y a la reducción de las desigualdades sociales. Esto incluye medidas para asegurar el acceso a los pobres a los recursos productivos como la tierra, el crédito y los servicios públicos; medidas para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas y reglamentos, y medidas de protección durante períodos de vulnerabilidad en la vida de las personas (desempleo, maternidad, crianza de niños y la vejez). La Cumbre se pronuncia por un diálogo sustantivo entre las Naciones Unidas, el BM y el FMI.

Las Naciones Unidas proclaman a 1996 como el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Uno de los compromisos de los países miembros estriba en el desarrollo de planes de largo plazo para la erradicación de la pobreza.

canalización de donaciones externas altruistas. Igualmente desde 1996 ha reforzado sus estudios de evaluación de los efectos de las políticas sociales y a favor de la superación de la pobreza<sup>46</sup>.

El Banco desde 1996 prepara propuestas para que su Comité de Desarrollo cree un Fondo para la Reducción de la Deuda Multilateral. Sin embargo, en la institución continúa imperando para la liberación de los créditos solicitados la condición de que los países demandantes muestren avances en cuanto a la privatización de la infraestructura social, la descentralización y la liberalización de los mercados<sup>47</sup>. Esta condición es manifestación palpable de la subordinación de las políticas sociales a los designios de la política económica.

En la aplicación sobre las economías periféricas de la reiterada estrategia de la privatización sorprenden dos cosas: la primera se relaciona con la importancia relativamente pequeña del peso de las empresas públicas en el PIB, que no pasa más allá del 10 o el 15% (M. Shirley. 1994:1314). Por lo tanto su efecto sobre la inversión es proporcional a dicha importancia no así sus efectos indirectos, a los que se hace referencia más adelante. La segunda tiene que ver con un desfase entre la teoría y la evidencia. El BM induce tempranamente las privatizaciones suponiendo que los mercados existían para muchos productos, que era amplia la competencia y buena la información disponible para los agentes económicos. Investigaciones posteriores señalan que estos supuestos eran falsos y que era mayor la debilidad del mercado a la supuesta, y nada permitía afirmar que éste se fortalecería espontáneamente (R. Lenoir.1998:55). Este desfase lo reconocen algunos informes del propio banco, pero ello no significa que modifique el condicionamiento crediticio de la institución sino que este reconocimiento se desvanece en el momento de la toma de decisiones<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> En algunos de sus estudios recientes, el BM concede que existen medidas complementarias a las políticas compensatorias que reducen más rápidamente la pobreza, como la eliminación de fallas de mercado que limitan la demanda de trabajo y los objetivos sociales buscados por las obras de infraestructura física, la extensión agrícola y la capacitación de los recursos humanos.

<sup>47</sup> Es esperanzadora la noticia de que en el seno del FMI se comienzan a asimilar las críticas de Joseph Stiglitz en el sentido de que puede ser erróneo pedir a los gobiernos de los países periféricos la reducción de su gasto, no estimular el crecimiento de la demanda y la abstención del establecimiento de controles a los flujos de capital de corto plazo, en momentos en que despunta la recesión. China, India y Chile establecen controles al capital y han hecho crecer a sus economías con políticas anticoyunturales. Los dos primeros son los únicos países con crecimiento de un grupo de 5 "grandes naciones" en desarrollo (Información de Reuters, aparecida en La Jornada, 3/06/1999).

<sup>48</sup> En palabras de Joseph E. Stiglitz, vicepresidente del Banco, en su Informe de 1997 El Estado en un Mundo en Evolución: "El Banco consideraba necesario desarrollar la iniciativa privada y el espíritu de empresa y veía en el gobierno un freno a la expresión de éstos. El gobierno debía entonces retirarse, liberar el mercado, restaurar los verdaderos precios. A ello seguiría el desarrollo. Esto suponía ignorar un hecho fundamental: en los países en desarrollo,

En octubre de 1998, en una reunión en la capital estadounidense, convocada conjuntamente por el BM y el FMI, afloran las distintas posiciones en torno a la jerarquía de la política social frente a la política económica. Se pone a discusión por parte del BM una agenda para reducir el peso de la volatilidad financiera, en que se cuestiona la capacidad de los organismos financieros internacionales para reaccionar oportunamente y para ofrecer una estabilidad mínima a los países 'emergentes' (El Financiero, 6-7/10/1998). Esta inédita posición del BM se une a la posición de estos últimos países y a la de algunos países desarrollados, en el sentido de considerar especialmente en momentos de crisis a la equidad y la justicia social tan básicas como los equilibrios macroeconómicos para la estabilidad y el crecimiento económico de los países, porque el riesgo inminente es la afectación de la estabilidad política. Sin embargo, la posición del BM sufre consecuentemente la crítica de las autoridades estadounidenses y del FMI.

Este organismo y algunos países desarrollados sostienen que la única manera de sortear la crisis es el rescate de países que cumplan puntualmente con políticas de estabilidad, ajuste estructural y de liberación ordenada de sus economías. Ellos recibirán fondos para sus programas compensatorios. Aparentemente no habrá solución para los países rebeldes. Es de notar que por atrás de esas discusiones recientes está el temor del derrumbe del sistema financiero global y la penuria en que se debate el FMI ante los apoyos que ha debido hacer a los sistemas financieros de México, de varios países asiáticos, de Rusia y Brasil, entre otros, y el retraso del congreso estadounidense para aportar oportunamente fondos frescos de emergencia.

Los ejemplos latinoamericanos conocidos no indican que la privatización fomente en el mediano plazo la competitividad a nivel sectorial, sino más bien se produce una sustitución de monopolios públicos por monopolios privados. No se apunta tampoco a una reducción sustancial de los subsidios públicos para la operación de los sistemas privatizados (C. Mesa-Lago. 1997; J. Ramos. 1996). Dichos subsidios lejos de desaparecer hasta crecen, por fallas en el diseño de políticas públicas diseñadas y operadas por empresas privadas. Tal es el caso de las burbujas financieras causadas por los autopréstamos bancarios registrados en Chile, Brasil y México, por

---

para numerosos productos los mercados eran a menudo inexistentes, y nada autorizaba a creer que aparecerían por sí solos...La competencia era limitada y la información muy imperfecta. En forma curiosa, es precisamente en el momento en que los teóricos de la economía han tomado conciencia de la debilidad del libre mercado, cuando sus practicantes se han puesto a predicar sus virtudes" (citado por R. Lenoir. 1998:55).

falta de regulaciones gubernamentales eficientes y que han requerido de la siempre costosa intervención del Fondo Monetario Internacional. Las evidencias tampoco señalan que la empresa privada sea más eficiente en la entrega de los bienes y servicios de la misma calidad que la empresa pública y consumidos por el mismo tipo de beneficiarios. Para ello es conveniente revisar las fallas de los sistemas privatizados operadores de agua para el consumo humano de numerosas ciudades mexicanas, la deficiente operación de las autopistas concesionada en nuestro país así como las fallas de los sistemas eléctricos y de pensiones para el retiro, que se privatizaron en Chile. Y es más, ¿quién financiará aquellos servicios públicos en que la empresa privada no está interesada? ¿Quién obligará a reinvertir a la empresa privada cuando considera que no son suficientes las utilidades que obtiene?

El estímulo al empleo de la población más pobre ha mostrado variaciones intensas por países. Los productores agrícolas sufren de restricciones normativas, deben subordinarse con bajo ingreso y bajos precios a sus productos, a contratos asimétricos con agroindustrias y a tipos de cambio sobrevaluados. La elevación de la calidad del empleo no se promueve, en el corto plazo, al intensificarse de hecho la especialización flexible y la subcontratación.

El acceso a los servicios colectivos y a la infraestructura ha tenido un lento crecimiento, el cual, sin embargo, ha repercutido puntualmente en la salud, la educación y las comunicaciones de la población más pobre. Pero se ha observado un menor avance en la dotación de servicios complementarios y en el establecimiento de redes de seguridad que eleven la calidad de los servicios ofrecidos; en el fortalecimiento de las capacidades individuales de acuerdo a las exigencias del mercado; en la convergencia entre los grupos rezagados y los ya beneficiados, y en la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiados y en su continuación aun cuando se hayan retirado los subsidios focalizados. De no cumplirse estas complementariedades resultaría cuestionable el afán por ampliar las coberturas de la infraestructura física, ya que incluso se llegan a consolidar nuevos mecanismos de explotación comercial.

Pero aun acciones públicas como el crédito, destinadas a reducir las fallas del mercado son incapaces de reducir sustancialmente la pobreza, en ausencia de otros mecanismos redistributivos como los impuestos, los salarios reales y la participación sindical. Usualmente en los países

periféricos estos mecanismos se encuentran estancados y subordinados al control inflacionario y a la atracción del capital externo.

### 3.4 La escuela de las necesidades básicas.

El objetivo principal de esta escuela consiste en contribuir a la formación de ciertos prerequisites para un desarrollo social. Está sostenida teóricamente por un marco de políticas públicas racionales que aseguran simultáneamente el crecimiento económico y el acceso a niveles mínimos de consumo de bienes y servicios básicos.

En cuanto a su concepción de las necesidades humanas, esta escuela parte de premisas más metodológicas y pragmáticas que filosóficas. Acepta el divorcio entre las necesidades básicas y necesidades superiores como un medio para reducir las resistencias institucionales de la estructura del poder establecido, las cuales podrían traer consigo repercusiones insospechadas sobre la inversión y la estabilidad política, y porque las necesidades mínimas representan una condición necesaria aunque no suficiente para un gradual acceso a necesidades superiores<sup>49</sup>.

Este punto se encuentra a debate entre los partidarios más conservadores y los más progresistas de esta escuela. Estos últimos niegan la identificación entre lo básico y lo mínimo, porque ambos dependen del excedente económico y de la cultura; porque aceptan que la abundancia y el derroche coexisten con la penuria y porque la penuria mundial actual sólo se reduce excepcionalmente con los mecanismos disponibles de movilidad social y de empleo.

Esta escuela no examina las bases históricas de la pobreza ni del subdesarrollo. P. Stretten (1984:974), uno de los animadores más importantes de esta escuela, reconoce incluso que la separación 'artificial' entre las necesidades básicas y las superiores atenta en contra de: i) la construcción de los prerequisites institucionales como la capacidad política del Estado para promover la participación de poblaciones excluidas del bienestar, ii) la capacidad del Estado de asimilar los conflictos de interés, y iii) la capacidad del Estado de asimilar nuevas demandas con sus correspondientes costos sociales y políticos. Al no considerar estas capacidades del Estado, los partidarios de esta escuela quedan encerrados en diseños verticalistas de políticas sociales y en la

---

<sup>49</sup> N. Spalding (1990:91), por ejemplo, subsume a las cuestiones relativas a la distribución del ingreso dentro del 'conjunto de condiciones y estrategias de producción y reproducción'.

incomprensión política de que las poblaciones mismas pueden tomar decisiones cívicas valiosas. Por lo tanto, se encuentran desarmados frente a situaciones caracterizadas por intensos conflictos de interés. Su aceptación de la posibilidad de que participe activamente la población directamente afectada, parece ser una aceptación más bien exógena a su diseño, apoyada en una forzada definición de que el derecho a decidir constituye una necesidad básica.

Es quizá sorprendente que los efectos más relevantes de las formulaciones de la escuela de las necesidades básicas se manifiestan en escritos y acciones que promueven la organización y la participación de la población local, en la conformación de programas de autoayuda ricos en iniciativas propias, y en el uso de insumos para la producción de bienes básicos de origen regional y no importado, que son aspectos débiles en su formulación teórica. Pero no profundiza en las resistencias de las estructuras regionales de poder señoriales, clientelares y patrimoniales. En la autoevaluación de Streeten se mencionan adicionalmente las carencias de esta escuela en materia del análisis de la eficiencia administrativa de los programas de desarrollo, en la compatibilidad de estos programas y las estrategias de cambio local endógenas, y en los factores que elevan la satisfacción de la población local con los bienes y servicios introducidos.

La escuela de las necesidades básicas tuvo un gran impacto en la década del setenta con sus críticas a la escuela económica del bienestar basada en la utilidad individual. Fue muy leída en círculos democráticos y contribuyó conjuntamente con la escuela de las capacidades humanas de A.K. Sen<sup>50</sup> (1989), con la escuela del Otro Desarrollo de la Fundación Dag Hammarsköld (M. Nerfin. 1978) y con la escuela del Desarrollo a Escala Humana (M. Max-Neef.1993), entre otras, a realizar multitud de estudios críticos sobre las políticas sociales, como los reunidos en la revista World Development, cuyo editor ha sido Streeten y que goza de un financiamiento parcial del Banco Mundial.

### **3.5 Los fondos de inversión social.**

Los fondos de inversión social (fis) representan para la América Latina, en la década presente, la expresión más acabada de la política social orientada a la satisfacción de necesidades básicas de poblaciones pobres y vulnerables. Y de esa manera combatir la pobreza. El BM se encarga de

---

<sup>50</sup> Efectivamente si al enfoque de las necesidades mínimas se le saca de la estrecha caja en que la ha confinado la política



difundirla y mejorarla, aun cuando el gobierno de México ya practicaba soluciones similares desde mediados de la década del setenta y el gobierno de Bolivia creó el primer fis en 1989.

Los objetivos y las estrategias de los fis constituyen una fórmula que permite conjugar las aportaciones de instituciones donantes del exterior con los aportes públicos y los privados nacionales; deja satisfecha la normatividad de las instituciones internacionales con sus medidas para garantizar cierta eficiencia administrativa; es oportuna para enfrentar con un sentido político y político clientelar y no puramente asistencial el alto costo social de la reestructuración estructural de la 'década perdida' y, para muchos países, representa un espacio para que las burocracias nativas centrales pongan en práctica modos de actuar propios de la empresa privada y de una política social restringida, que exige resultados inmediatos.

Entre los objetivos explícitos de los fis no figura la eliminación inmediata des causas históricas de la pobreza ni la falta de empleo estable y formal. Pretende reducir rápidamente las carencias de la infraestructura física típicamente asistencial (salud, educación y alimentación) y elevar el nivel de la capacitación laboral para elevar la productividad. La rapidez desplegada se vincula teóricamente con el carácter transitorio de la pobreza de mercados abiertos. Aunque de las obras y servicios creados sí se esperan efectos positivos inmediatos y sostenidos, de carácter económico, político y administrativo que justifiquen el estilo de desarrollo y reduzcan las tensiones sociales más grandes. Se privilegia en la práctica de los fis el componente asistencial sobre el productivo y formativo de destrezas, como parte de programas permanentes, aunque el BM insiste en que esta jerarquización debiera invertirse y evolucionar los fis hacia la capacitación, dentro de programas temporales.

Los fis típicamente son programas que practican una estrategia descentralizada incompleta o desconcentrada: desconcentran geográficamente atribuciones hacia microrregiones, municipios o localidades caracterizadas previamente con ayuda censal, por su falta de satisfactores básicos de naturaleza material y bajo ingreso. Pero centralizan los recursos, el control y las ganancias políticas incluso en la oficina y/o en la persona del presidente de la nación, relegando a las autoridades municipales a papeles decorativos.

---

utilitarista, puede ser vista como un complemento a la escuela de las capacidades humanas.

Las principales funciones que cumplen los fis presidenciales son las de intermediación financiera, supervisión de lineamientos técnicos, seguimiento y evaluación, bien como complementos o bien como rivales de las funciones de los ministerios tradicionales. El diseño y la ejecución de los proyectos puntuales se entrega al sector privado y a los ministerios especializados. Es frecuente que los fis se legitimen ante la opinión pública culpando al estilo de trabajo de los ministerios tradicionales de la ineficiencia de la política social. Típicamente los fis inicien sus funciones con la fusión de programas ministeriales dispersos, desvalorizados y carentes de recursos, debido a la reducción del gasto social ocurrido en la década del ochenta. Con los fis se amplían típicamente los presupuestos para el gasto social, en sentido temporal, aunque presentan una gran variación, en sentido relativo frente al número de indigentes<sup>51</sup>.

Los fis amplían su cobertura y fomentan la participación y responsabilidad de los beneficiarios pobres con el aporte gratuito de su mano de obra, con la presentación de solicitudes en forma de proyectos e incluso de diseños programáticos innovadores. No obstante, no alcanzan a consolidar sus redes de protección, a entregar cuentas claras ni alcanzan la coordinación interinstitucional prometida, debido a su sesgo centralista, clientelista y a la urgencia por entregar 'inversiones' más que servicios que políticamente no lucen. Su mayor mérito es de naturaleza política: contribuyen a resolver situaciones de emergencia como la guerra civil, vencen la desconfianza hacia gobiernos cuya legitimidad es cuestionada, y consolidan gobiernos autoritarios. Sólo excepcionalmente los fis consiguen reducir los niveles de pobreza, como en el caso del fis de Chile, entre 1990 y 1996 (C.M. Vilas. 1998:59). Las plazas del empleo mínimo o temporal ofrecidas por los proyectos fis son claramente contrarias a una noción aceptable de un desarrollo que equilibre las condiciones macro y las micro.

### **3.6 El Banco Interamericano de Desarrollo.**

A diferencia de la posición no histórica acerca del origen de la pobreza del Banco Mundial, el BID destaca su naturaleza histórica. Subraya como condicionantes para erradicarla, mejorar la mala distribución del ingreso y permitir que el progreso técnico se difunda. Se pronuncia por una 'reforma

---

<sup>51</sup> G. Siri (1996:74) menciona que el presupuesto promedio disponible por indigente es de diez dólares para los fis más importantes. Sin embargo, el fis mexicano, el PRONASOL, sólo llegó en su mejor momento a disponer de diez centavos de dólar por indigente (C.M. Vilas. 1998:47).

social' o crecimiento para el bienestar, cuyos objetivos son la superación de las limitaciones del mercado, del ajuste estructural, de la ampliación de la cobertura de los servicios colectivos y del papel moderador del Estado para redistribuir beneficios. Esta redistribución es más bien un fruto de la participación activa en el establecimiento de consensos políticos en que todos los agentes económicos deben participar, los grupos vulnerables incluidos.

En esta propuesta se muestra que es compatible el mayor énfasis en los aspectos distributivos y participativos (incluido el carácter supuestamente histórico de origen de la pobreza) del crecimiento económico reestructurado con la reafirmación de la primacía del mercado sobre el desarrollo de las funciones estatales en la promoción de los bienes y servicios de interés público.

El BID apoyará las privatizaciones de empresas públicas a cambio de préstamos, asistencia técnica, el retiro de subsidios y empréstitos públicos a empresas 'fracasadas', la difusión del proceso privatizador a un número mayor de partes interesadas, y de mecanismos administrativos que garanticen la transparencia de cuentas y reduzcan los costos sociales que las traen consigo las privatizaciones.

La institución justifica las privatizaciones de empresas públicas de actuación nacional y subnacional por la débil situación fiscal de los gobiernos, el estímulo a la inversión nacional y extranjera, la mejoría en la posición nacional en los destinos probables del capital, y los efectos redistributivos positivos como la desaparición de monopolios y la ampliación de la cobertura de beneficiarios. (E.V. Iglesias.1999<sup>52</sup>).

Las funciones del Estado en la reforma social deben ser normativas y permitir la descentralización y la regulación de mercados, para que puedan operar los mercados con eficiencia y equidad. Sin embargo, los funcionarios del BID omiten que existe otro tipo de factores que actúa negativamente sobre la vulnerabilidad, racionalidad y previsibilidad de los mercados internacionales, como la movilización de los monopolios financieros, cuyos estragos sobre la calidad de vida son muy profundos y que no se resuelven con las herramientas propuestas (J.A. Rojas N. 1999).

---

<sup>52</sup> Este autor subraya el efecto sobre la calidad de vida de las privatizaciones realizadas en sectores estratégicos como telecomunicaciones, agua corriente y electricidad..

Aumentan las posibilidades de éxito de las privatizaciones, si se desconcentran y fragmentan las empresas públicas, si los gobiernos las apoyan decididamente y se informa ampliamente a la población de sus virtudes sobre la eficiencia y la disponibilidad de un mayor gasto social.

Las políticas sociales tienen el papel de garantizar la incorporación responsable de todos los sectores sociales a las oportunidades económicas y a los procesos productivos. Ellas aumentan su eficacia con la virtuosa articulación entre la solidaridad social, la modernización y la democracia. Entre sus funciones destacan el seguro contra el desempleo, (y sus variantes monetarias) la información sobre oportunidades de empleo a los trabajadores desplazados y la capacitación.

### **3.7 La Comisión Económica para la América Latina.**

Para la Comisión la naturaleza de la pobreza es histórica, estructural y no economicista. Es el estilo del crecimiento el que no permite la participación de los pobres en la vida económica, política y social. Por lo tanto se requiere estabilidad política y una 'transformación productiva con equidad', en que es muy importante la activa participación del Estado. La primera para permitir equidad y libertad, bases para que florezcan instancias de expresión y un medio democrático, y la segunda, la producción con equidad, para permitir el crecimiento económico con equidad y con el cuidado de la naturaleza.

Equidad y libertad, en esta propuesta deben fomentar la cohesión social, consolidar procesos políticos democráticos y la participación ciudadana. La institución llamará la atención pública hacia el modo en que se asume la democracia y se establecen las relaciones entre el Estado y la sociedad (E. Faletto. 1996:203).

La transformación productiva con equidad es un proceso complejo en que confluyen las dimensiones sociales (régimen político, educación básica, ciencia, técnica y las formas de estratificación social) y las económicas (capital, mano de obra y relaciones de mercado), sin que esto implique que aquéllas sean un mero agregado de éstas. Tempranamente la CEPAL reconoce que las relaciones de mercado en la región adolecen de la falta de plena libertad de mercado, que la libre contratación está impregnada por tendencias corporativas a controlar los puestos de trabajo, y el apoyo político del Estado se realiza dando apoyo a grupos de presión con el fin de conseguir un

mínimo de estabilidad<sup>53</sup>. El Estado no es neutral sino que regula y participa con dificultad sobre todo en períodos de transición.

El régimen económico, motorizado por las exportaciones, genera procesos de movilidad social que, a su vez, son origen de nuevas heterogeneidades estructurales y nuevas desigualdades sociales y de la persistencia de una mala distribución del ingreso y hasta de su agravamiento. Estos procesos coexisten con mejorías en indicadores de la satisfacción de bienes y servicios básicos, con expectativas consumistas de elevados costos para el régimen en su conjunto, con restricciones salariales de los trabajadores de empresas industriales, y con la disminución de la capacidad de los sindicatos para proteger a sus miembros e influir en las decisiones de la política nacional (E. Faletto. 1996:199-202).

La reforma a la política social propuesta por la CEPAL concede atención especial a la eficiencia administrativa en el manejo de los recursos, pero a diferencia del BM y del BID, analiza las causas de la desigualdad social global y los costos de las reformas administrativas. Para la CEPAL estas causas se encuentran en las relaciones recíprocas entre las estructuras económicas, sociales y políticas.

Naturalmente que las empresas públicas deben ofrecer un mejor servicio a los beneficiarios, una focalización precisa de poblaciones objetivo, mayor descentralización en la toma de decisiones, y relaciones más estrechas entre el desempeño y la calidad de los servicios<sup>54</sup>. Pero también es importante impedir la actual fragmentación de la estructura institucional de los servicios sociales del Estado, porque tiende a disipar los recursos y a duplicar las funciones.

En la actualidad, el modelo de política social dominante en América Latina experimenta presiones encontradas de cambio. De un lado, las derivadas de la crisis fiscal del Estado que restringe el gasto-- importantes para elevar la rentabilidad de la economía-- y, del otro, las que

---

<sup>53</sup> Los enfoques de la CEPAL tanto en los años 50 como en los 80 estuvieron influidos en lo interno, por las presiones de los dependencistas que exigían mayor intervención estatal y menos dependencia del comercio y de las corrientes de capital, así como de los conservadores, que exigían más influencia de los mecanismos de mercado y menos intervención del Estado. Y en lo externo, por las presiones de las cámaras de comercio, los sindicatos y otros grupos de presión, partidarios del proteccionismo y de medidas que les permitieran perpetuar sus privilegios. Por eso las transiciones entre estilos de desarrollo son complejas y suelen prolongarse (G. Rosenthal. 1996:9).

<sup>54</sup> Podrían remediarse otras fallas con un mejor sistema de supervisión y con la utilización de indicadores para programas de evaluación. Con él se eliminarían programas superfluos y mejoraría la posición de aquéllos más íntimamente vinculados con el ataque al 'núcleo duro' de la pobreza.

exigen una mayor atención a lo social y a su gasto como prerrequisito de la competitividad<sup>55</sup>. Emerge un nuevo modelo diseñado por el BM que, sin embargo, tiene sus propios costos. Por eso R. Franco (1996:21) cree que la política social futura más eficiente y eficaz será una combinación de los modelos dominante y emergente. Las dimensiones de este tipo ideal de políticas sociales son las siguientes:

1) Se cuestiona la multiactividad del Estado tradicional y la calidad de los servicios prestados, y se restringe en el nuevo modelo a una privatización parcial, a la atención a ciertos grupos vulnerables y a las tareas de promoción. Las otras tareas de la política social, especialmente las del financiamiento, las deben realizar organizaciones de la sociedad civil y la familia, en coordinación con el Estado.

2) La tradicional centralización en la toma de decisiones cambia hacia la descentralización que fortalezca en el espacio local a las instituciones, la información, y la participación directa de grupos interesados en atender sus necesidades, sin alterar demasiado la estructura del poder local y con una privatización del financiamiento más o menos grande. Estas necesidades de grupos vulnerables particulares se basa en el principio de equidad de reducir las diferencias originales: "tratar desigualmente a quienes son desiguales socioeconómica y culturalmente"<sup>56</sup>. Está a debate si la aplicación de este principio es exclusivo del nuevo modelo, pues se puede probar que en el modelo tradicional ya era importante y se practicaba la complementariedad de acciones en proyectos integrados. Supone primero, que es posible descentralizar realmente los estímulos y, segundo, que la capacidad de innovación está ampliamente difundida en la sociedad.

3) El fomento de la participación de los diferentes actores sociales en las distintas fases del diseño de las políticas sociales es un objetivo del nuevo modelo, la cual sustituye a una participación limitada en programas integrados hechos y administrados por el gobierno.

4) Si el modelo tradicional es estatista en lo financiero e incurre en constantes déficits por la crisis

---

<sup>55</sup> Estas presiones fijan como prerrequisitos para acceder a las oportunidades del mercado los del capital humano, pero excluyen los de la producción y productividad, tan caros para los análisis más antiguos de la CEPAL. El conocimiento se vuelve en el principal factor productivo.

<sup>56</sup> Para que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario de instrucción más extenso que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender... e incluso un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela y no por alguna inserción laboral (R. Franco. 1996:18).

fiscal, el nuevo modelo sostiene que el financiamiento debe tener varias fuentes, incluida la de los propios beneficiarios, según el principio de que "el que puede debe pagar" los servicios públicos, con excepción de aquellos diseñados exclusivamente para los extremadamente pobres y que el Estado debe financiar. Sin embargo, no se resuelve cómo impedir que los no tan pobres o los empobrecidos por el estilo del desarrollo queden marginados del acceso a servicios públicos de igual calidad que los no pobres.

5) Los subsidios a la oferta de bienes y servicios del modelo tradicional se sustituye por subsidios a la libertad de optar, o subsidios a la demanda, (méritos acumulados, tamaño de la cobertura, becas, número de clientes) bajo el supuesto no comprobado, de que es múltiple la oferta privada de bienes y servicios<sup>57</sup>. Se critica al modelo estatista por su cobertura social limitada y estratificada, por su alto costo y su calidad decreciente. En el nuevo modelo, el Estado vigila la calidad y oportunidad de la oferta privada.

6) La focalización es múltiple en el modelo tradicional, sin llegar a la persona como unidad de análisis y trabajo. Se procede de grupos no vulnerables (formales, grupos medios de ingreso y nivel de organización y presión, y localizados en mejores condiciones de acceso-- transporte y tiempo-- hacia los vulnerables (informales, de precario ingreso, no organizados y de escasa presión y peor localización). En el nuevo modelo la persona vulnerable es la unidad inicial de análisis y trabajo<sup>58</sup>.

7) En modelo tradicional el indicador principal de la política social es el gasto social, que se asocia positivamente con el abatimiento del nivel de pobreza. Pero según el nuevo modelo es un mal indicador frente al indicador del costo-beneficio, que elimina los gastos en rubros operativos (salarios), y que se basa en grupos sociales bien focalizados, en un manejo apropiado del dinero.

---

<sup>57</sup> "El aumento de la demanda de servicios de educación y salud debería fomentar el surgimiento de una oferta mayor y más variada de alternativas, lo que generaría competencia entre los proveedores y daría lugar así a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos" (R. Franco. 1996:17).

<sup>58</sup> La focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales (A. Schejtman, citado por R. Franco 1996:18). Sin embargo, ella tienen sus propios costos socioeconómicos.

### **3.8 La Organización Internacional del Trabajo<sup>59</sup>.**

La posición de la OIT alrededor de la naturaleza de la pobreza sigue de cerca la postura de la CEPAL, pues es histórica y no economicista. El acceso a más y mejores empleos y a la equidad, facilitado por el crecimiento económico, requiere de cambios estructurales y cambios sociales que le permitan a los pobres participar activamente en el proceso de globalización. Entre ellos figuran detener reformas que suprimen masivamente puestos de trabajo y reducen el nivel de vida de los pobres.

Esta Organización considera que las principales funciones de las políticas sociales consisten en compensar las fallas de la política económica y aligerar los costos sociales de las reformas económicas.

El Estado a su vez debe participar activamente en la política económica protegiendo a sectores económicos que ofrecen ventajas comparadas y que requieren del mejoramiento de su competitividad y de sus capacidades. Su participación es esencial en asuntos económicos y no económicos.

### **3.9 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.**

El PNUD reconoce que los orígenes de la pobreza son históricos y multidimensionales. Su abatimiento requiere de una seria voluntad política nacional que es recompensada por los múltiples efectos que trae consigo la erradicación de la pobreza sobre la consolidación de la paz, sobre el aliento a la esperanza de los ciudadanos en un futuro mejor y sobre la confianza en los beneficios que acarrea la paz sobre el crecimiento económico. La reducción de la pobreza provoca el crecimiento económico al evitar riesgos, al permitir más fácilmente a las personas mudarse, buscar empleos y esperar el empleo más conveniente. Al contrario, con la pobreza no mejora el uso más eficiente ni de la infraestructura para la salud ni para la educación de los hijos.

El crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza sólo de manera parcial<sup>60</sup>.  
Para elevar su contribución

---

<sup>59</sup> Es de reconocerse el apoyo que representó para la redacción de este inciso la lectura del trabajo de H. Sánchez. (1995).

<sup>60</sup> En un estudio de la India, citado por el PNUD (1997:58), por ejemplo, al crecimiento económico se le atribuye



se requiere de políticas sociales integradas que incluyen el aumento del empleo, la productividad y los salarios de los más pobres y cuando se destinan recursos públicos a ampliar el 'desarrollo humano'; es decir, cuando hay un mejoramiento de las aptitudes y la salud humanas; cuando aumenta la escolaridad y una distribución más equitativa de los activos, en particular de la tierra. El crecimiento económico no contribuye a reducir la desigualdad social cuando ésta es muy marcada; cuando es oneroso el pago de la deuda externa de los países o es alto el gasto militar; cuando el tipo de tecnología agrícola utilizada requiere de condiciones agronómicas, económicas y sociales relativamente buenas pero inalcanzables para los pobres; cuando se utilizan subsidios generalizados para la agricultura, porque son los agricultores y no los campesinos los que hacen un uso más intensivo de ellos; cuando no se permite el acceso de las microempresas al microcrédito ni a tecnologías densas en el uso de mano de obra; cuando se distorsionan precios, tasas de interés y tipos de cambio para favorecer a la gran industria, y cuando se favorece exclusivamente a los trabajadores del sector estructurado con seguridad en el empleo y salarios superiores y se les niegan a los trabajadores del sector no estructurado.

Las políticas sociales deben ligarse al mercado laboral y a la seguridad social para los contingentes rezagados del progreso. En términos laborales, impulsando obras públicas, capacitando en el trabajo, apoyando a las pequeñas empresas, aumentando la movilidad laboral, e introduciendo cambios en la política de vivienda. En términos de la seguridad social, deteniendo el deterioro de los servicios educativos, de salud y de prestaciones sociales. Se trata de políticas de potenciación de las capacidades de los pobres en la era de la globalización, en que los Estados nacionales se vuelven impotentes para dirigir mercados mundiales<sup>61</sup>.

El papel del Estado es esencial en la promoción de ciertos estilos del crecimiento económico, en un entorno caracterizado por la revolución en la información, el libre comercio y la desregulación financiera, de efectos mayores para los países desarrollados. En los países en

---

únicamente el 50% de la explicación de la reducción de la pobreza. La otra parte es explicada por mejorías cuantitativas y cualitativas en la infraestructura social.

<sup>61</sup> Con el libre comercio se ha acentuado la desigualdad en el ingreso en muchos países pobres, debido al desnivel salarial entre los sectores estructurado y no estructurado, al debilitamiento de los vínculos interindustriales entre dichos sectores, a la falta de promoción de una demanda laboral para los trabajadores no calificados, y a los cambios en las pautas de consumo de los pobres, los cuales debilitan los vínculos comerciales y regionales entre empresas de escala reducida.

transición, los ajustes recesivos sin prioridad para el desarrollo humano y guiados obsesivamente por el control de la inflación afectan negativamente al empleo no calificado, del cual dependen muchos pobres. La suerte de éstos se ve perjudicada con políticas comerciales excesivamente benignas con la inversión extranjera y nocivas para una sana política fiscal nacional.

### **3.10 Conclusiones.**

La política social adquiere un papel relevante en el estudio de las condiciones de producción de los bienes y servicios básicos, pues permite esclarecer sus restricciones y posibilidades y el conjunto de actores sociales que participan en su diseño y puesta en práctica.

La revisión de los retos y los debates internacionales sobre la política social hecha en este capítulo permite concluir que existe incompatibilidad entre la política macroeconómica y la política social. Los logros planeados de las políticas sociales son escasos, por las restricciones macroeconómicas y la ineficiencia administrativa, y son escasos los ejemplos nacionales en que dichos logros son mayores. Existen objetivos no explícitos de las políticas sociales diseñadas por los organismos internacionales de financiamiento que se vinculan con objetivos económicos, y que apuntan a la integración asimétrica del centro y la periferia, al interés por ampliar la presencia del capital transnacional industrial y financiero, y a la creación de un ejército de reserva de trabajo explotable, cuyos costos económicos y sociales representan retos demasiado grandes para las políticas sociales.

No obstante, el sentido que se le da a la presente revisión de las políticas sociales es de explorar sus nuevas posibilidades y potencialidades insospechadas, porque incluyen a las movilizaciones y resistencias de los propios pueblos y de los perjudicados por el ajuste estructural, que es una actitud ajena a la resignación frente a las restricciones económicas.

Ningún tipo de políticas logra introducir mayor competitividad sino que persisten los oligopolios. La obtención de la confianza del capital transnacional, por parte de un país, se vuelve un criterio importante para privatizar sobre todo empresas públicas rentables. Ambos tipos exigen la

continuidad de mediano plazo en el gasto fiscal para rendir efectos, como en el caso del ahorro forzado de los trabajadores. La eficiencia empresarial relativa es de difícil medición, pues la empresa privada ocupada de la producción o generación de ciertos servicios de interés público, opera frecuentemente sobre parámetros no comparables: mercados diferentes, tarifas distintas, beneficiarios de perfil social diferente, y la eliminación de objetivos complementarios.

La privatización no trae consigo un aumento de la inversión del capital nativo, pues parte de los excedentes obtenidos de la venta se destina al pago de la deuda externa, sobre todo en la década pasada. La privatización de la empresa pública exige una agresiva y costosa participación gubernamental en campañas de opinión y el uso de técnicas inapropiadas como la difusión de información cuestionable, la venta por debajo del valor de la empresa pública y la privatización masiva y relámpago de empresas, de manera que se reduzcan las resistencias populares, y para justificar que se actúa sobre un espacio reducido en la economía no mayor del 15% del PIB, al inicio de la década pasada. No se da la esperada transparencia en la privatización.

Es peligroso el abuso de políticas sociales que desencadenan desequilibrios para la eficiencia económica, pues requieren de grandes recursos públicos. Las fórmulas contrarias son igualmente peligrosas por indiferentes frente a la desigualdad social que privilegian la expansión del mercado, pero que no garantizan la cohesión social ni la legitimidad política, aun cuando toleran la entrega de algunos bienes y servicios básicos, sin mayor compromiso por su encauzamiento institucional ni por la necesidad de igualar realmente las oportunidades.

Mejores políticas sociales son aquéllas que articulan las capacidades del Estado para que cumpla con sus responsabilidades centrales de protección, asistencia y solidaridad; para que vuelvan tolerables para la comunidad los profundos procesos de cambio, y para fomentar las capacidades de las grandes mayorías de la población. Son importantes el complemento de una política sindical favorable a los trabajadores, la buena voluntad hacia las cooperativas de productores, y la defensa del salario mínimo. La creación de cuasi mercados en donde participan y compiten organizaciones populares y de subsistemas solidarios para poblaciones vulnerables de cierta importancia son también ejemplos de interés. En estas instancias novedosas es importante la regulación estatal para evitar repercusiones indeseables sobre los salarios, por parte de los empresarios.

Estas políticas requieren de un cambio en el sentido de lo público y lo privado tanto entre los grupos vulnerables como entre los no vulnerables; de nuevos canales de comunicación, de mínimos de bienestar para los perjudicados por el ajuste estructural (que no son únicamente los más pobres ni los pertenecientes al sector informal), y de mecanismos de control participativo. De esta manera se fortalece la democracia, que es a su vez en un medio para emprender acciones públicas más profundas; se le devuelve su capacidad menos controvertida institucionalmente al gasto social, evitando que sea simple instrumento político-electoral, caja chica para necesidades inmediatas o instrumento desligado del producto nacional, de la recaudación fiscal, del gasto militar y del gasto gubernamental. Naturalmente que los consensos necesarios para arribar a estas cuestiones requieren de plazos mayores a un período presidencial.

A uno le deja a un amargo sabor este acercamiento a los actuales debates internacionales sobre el diseño de las políticas sociales, a sus paradojas y a los retos que representa el cabalgante proceso de empobrecimiento de los países latinoamericanos. La creciente complejidad de los procesos sociales e institucionales rebasa ampliamente la capacidad de enfrentarlos con los mecanismos tradicionales del Estado benefactor y con las acciones focalizadas y compensatorias diseñadas por el Banco Mundial. Las críticas de los organismos internacionales de cooperación son muy agudas, pero tienen que ser llevadas a la práctica, de manera que se pueda administrar la complejidad. En esta enorme tarea de establecer consensos y de proceder por ensayo, evaluación y corrección no pueden estar ausentes las organizaciones de base, las organizaciones voluntarias ni la fuerza de las tradiciones nacionales en materia de la hechura de políticas sociales no para racionalizar ni refuncionalizar las recetas asistencialistas del capital especulativo global y para reducir las alternativas, sino para abrir nuevas posibilidades.

La posibilidad de que los países aprovechen esas oportunidades está condicionada por el medio democrático que prive en su vida política, de manera que se dejen escuchar todas las voces y todas las necesidades más apremiantes, así como por la fortaleza de las propias tradiciones. Estas tradiciones representan, de un lado, una herencia valiosa rica en enseñanzas y condicionamientos para el diseño actual de políticas sociales nacionales y, del otro lado, una fuente igualmente rica en defectos y carencias. Al examen de la rica tradición mexicana en programas integrados para el alivio de la pobreza se dedica el próximo capítulo.

## CAPITULO IV.

### LA TRADICION MEXICANA EN POLITICAS SOCIALES INTEGRADAS Y LOS RETOS DE LA POBREZA.

#### 4.1 Introducción.

En este capítulo se comparan los principales programas integrados de política social mexicanos de las últimas dos décadas y los recientes programas focalizados individualmente, en función del entorno en que se han desarrollado. Los programas integrados que se comparan son el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y los Fondos de Desarrollo Social Municipal. El programa focalizado es el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Se seleccionan a los programas integrados para el combate a la pobreza y la reducción de la marginalidad territorial por representar la voluntad del presidente en turno, por atacar estos problemas y otros problemas políticos graves con rapidez, reduciendo el ritual y la resistencia burocráticos, convocando a la participación activa de la población con el auxilio de equipos de funcionarios sensibles a la equidad, la innovación y la legitimidad, y conscientes de la insuficiencia de un estilo de desarrollo 'sacrificador'. Su estrategia incluye la entrega de cuentas claras a los organismos externos cofinanciadores, la buena coordinación interinstitucional, la recuperación de experiencias integradas previas y la atención a las necesidades básicas de poblaciones focalizadas.

Sin embargo, a pesar de esta rica tradición en el diseño y la aplicación de este tipo de programas y de los numerosos contingentes de técnicos que creyeron en sus objetivos explícitos, el país no logra resolver la paradoja de un empobrecimiento creciente por ingreso, de la persistencia de una mala distribución del ingreso, y de la satisfacción creciente a necesidades de satisfactores básicos. Este capítulo trata de ofrecer varias explicaciones a dicha paradoja.

A lo largo del capítulo se habla de políticas sociales, en plural, porque en el país se carece de una política social integral y duradera en el tiempo (C. Jusidman de B. 1996a: 43). Es envolvente la urgencia por consolidar la infraestructura material y las inversiones que muestran mayor impacto

político y es menor la atención a la calidad de los servicios que elevan la eficiencia de las inversiones materiales. Dadas las virtudes y defectos de estas políticas sociales mexicanas, resulta de interés intentar hacer un saldo de esta tradición mexicana que permita la entrega de insumos materiales y humanos valiosos para eventuales programas alternativos y más eficientes, y que permita albergar la esperanza de que se pueden reformar los programas compensatorios actuales, que gozan de poca legitimidad en la opinión pública.

Como afirma con razón la autora citada más arriba, el país corre el peligro de destruir un rico arsenal construido con mucha dificultad, sin disponer de instrumentos alternativos eficientes para enfrentar los retos del presente. Los instrumentos más valiosos para atender la cuestión social se erosionan con la reestructuración privatizadora de la empresa pública, la reducción de la demanda de empleo formal, la flexibilización de las condiciones laborales, y el crecimiento de la pobreza y la mala distribución del ingreso, sin que hayan cumplido previamente sus objetivos solidarios y de cobertura universal, y sin que el capital privado quiera hacerse cargo de ellos<sup>62</sup>.

En este terreno plagado de temor y desconfianza, continúa hoy día la influencia del corporativismo que se niega a renunciar a sus prebendas, a perder más derechos y bloquea iniciativas innovadoras, a pesar de la mayor competitividad político-electoral existente. Teóricamente debiera perderse con la mayor competitividad político-electoral la capacidad del corporativismo de reducir la violencia en los conflictos por las condiciones del acceso a los bienes y servicios básicos (T. Guillén. 1993). Se acentúa la desconfianza de los trabajadores y campesinos hacia el gobierno y los partidos políticos. No parecen darse tampoco las condiciones para instaurar espacios amplios de consenso y negociación. Los conflictos sociales se vuelven más violentos, a medida que crecen la pobreza de ingreso, la mala distribución del mismo, la conciencia de que estos asuntos son públicos y no privados, y que se pierde la credibilidad en la política social.

Si persisten la pobreza y la desigualdad, a pesar de la existencia de ricos programas gubernamentales para combatirla es signo de deficiencias estructurales del funcionamiento de la sociedad nacional más que de ineficiencias administrativas, que siempre se pueden corregir. Para las deficiencias estructurales no es suficiente la política social tal y como funciona actualmente.

---

<sup>62</sup> Otro investigador nos dice que México está en una "etapa de mudanza en la que predomina la confusión" (S. Aguayo Q. (El Financiero, 28.12.1998:44).

Es recomendable revisar la experiencia internacional que enseña que para el diseño de una política social alternativa es conveniente valorizar a la empresa pública; indispensable el apoyo fiscal al fomento a la producción y a la compensación social; que es necesario recuperar el empleo digno y calificado y permitir que el salario real se restituya, y conveniente construir esquemas para elevar la confianza de la población. Pero también es recomendable revisar con el mismo ánimo la tradición mexicana.

En este trabajo se afirma que las políticas sociales integradas de México se caracterizan por:

- a) su esfuerzo encaminado a ampliar coberturas poblacionales con cierta dirección: de lo urbano a lo rural; de las localidades rurales medias y mejor comunicadas a las pequeñas y más aisladas; de lo mestizo a lo indígena, y de lo formal a lo informal. Esta secuencia obedece no tanto al interés por mantener privilegios indebidos de parte de la población beneficiada (visión exclusivamente carencial), sino a razones estratégicas de implementación y al deseo de elevar las capacidades de los beneficiarios mediante la complementariedad de proyectos,
- b) a diferencia de los programas actuales que privilegian la formación de recursos humanos al estilo instrumental, las políticas integradas pioneras subrayan los componentes productivo, del empleo y del ingreso como armas para escapar a la pobreza,
- c) su meta es llegar a coberturas universales pero su estrategia es definir con precisión creciente las características personales de los beneficiarios, a la cual ahora se le denomina 'focalización',
- d) se observa en ellas un celo por mejorar la calidad y la oportunidad de los bienes y servicios entregados. Estas características tienen también un tiempo de maduración y de acumulación de recursos,
- e) ellas consideran imaginativamente las formas tradicionales de sustento, empleo e ingreso de los beneficiarios como focos de resistencia y de defensa y como derechos sociales adquiridos, y se esfuerzan por manejarlas políticamente,
- f) se trata de programas sociales diseñados y administrados centralizadamente para conseguir una coordinación suficiente entre sus proyectos constituyentes, pero que evolucionan hacia la descentralización geográfico-administrativa. En mi opinión, los dos primeros rasgos anteriores están muy firmemente unidos. Separar el interés por la ampliación de la cobertura poblacional de los proyectos productivos significa operar con un criterio exclusivamente carencial de la pobreza, pero que sacrifica el elemento potencializador de ésta o, al menos, lo reduce: dar muy poco a muchos.

El universo de los programas integrados es heterogéneo en cuanto a las concepciones político ideológicas que animan su desarrollo. Así se enfrentan en ellos funcionarios que defienden posturas más sensibles a la equidad, al acceso a los activos por parte de las poblaciones más pobres y a las movilizaciones a favor de sus necesidades. Ellos difieren de otros funcionarios que sostienen posturas técnico-productivistas y eficientistas, preocupadas por el gasto en 'inversión' y en la construcción de infraestructuras materiales, pero que son insensibles a los problemas de equidad y legitimación política. El universo de programas es heterogéneo en cuanto a concepciones en torno a la eficiencia administrativa. Aquí se distingue una posición que pugna porque priven componentes y recursos orientados al aumento de la producción material para el mercado, y otra que se preocupa además porque dicho aumento se complemente con mecanismos que cierren brechas tecnológicas, de capacitación y de información y que permiten el buen funcionamiento administrativo y la toma de decisiones de las organizaciones de base. También es heterogéneo en cuanto a las concepciones que vinculan las posturas paternalistas, más o menos autoritarias con las posturas más proclives al aliento de la participación local y regional de las organizaciones de base y de las organizaciones voluntarias, al fomento de la negociación política y al establecimiento de alianzas sociales.

El dinamismo de los programas integrados, impreso por la convivencia de estas orientaciones opuestas y su eventual lucha en el seno de los programas integrados también depende del entorno económico nacional que las rodea, del nivel de movilización social alcanzado o potencialmente alcanzable, del peso que ejerce la restricción del gasto fiscal, y de la voluntad colectiva para alcanzar rápidamente ciertos objetivos sociales.

El entorno económico está dado principalmente por la magnitud y el avance de la pobreza, la desigualdad en el ingreso, el acceso a los bienes y servicios de primera necesidad, y por la posibilidad de que los productores directos de estos últimos obtengan de esa actividad empleo e ingreso<sup>63</sup>. La movilización social se puede caracterizar mínimamente por la profundidad con que se

---

<sup>63</sup> Esta última característica se trata sectorialmente en el capítulo siguiente. La falta de la desagregación estadística oficial adecuada dificulta dar cuenta del entorno económico. A veces no es posible unir, de un lado, los tiempos de registro de los censos y de las encuestas ingreso-gasto de los hogares y los tiempos de operación programática y, del otro lado, las unidades geográficas de aquéllas y de éstos. Sin embargo, se pueden distinguir períodos nacionales aproximados de registro censal y de encuestas, que corresponden a distintos estilos de desarrollo o a coyunturas particularmente críticas, en que han operado los distintos programas, siempre y cuando el universo cubierto por los censos sea razonablemente representativo en cuanto al gasto efectuado y, el de las encuestas de hogares contenga mayores autorrepresentaciones geográfico-administrativas. La desagregación geográfico-administrativa municipal-- muy usada en el país hasta 1995-- es de gran utilidad para las entidades federativas compuestas por muchos municipios



manifiestan expresiones de carácter regional y no meramente local, por el involucramiento con partidos políticos, por las alianzas estratégicas alcanzadas, y por las vinculaciones con manifestaciones extralegales. Las restricciones del gasto fiscal tienen que ver con la presencia o no de un crecimiento económico y del precio nacional e internacional del dinero. La voluntad colectiva es expresión de una nación por alcanzar rápida y racionalmente ciertos objetivos valiosos que implican conscientemente ciertos sacrificios y que tienden a recomponer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Pero ella no se debe confundir con el interés de un gobernante o de un grupo en el poder y menos con sus deseos personales<sup>64</sup>.

El período que abarca la presente comparación comprende las tres últimas décadas. El corresponde a un período de grandes cambios en el estilo de desarrollo, en la distribución del ingreso, en la politización de la sociedad y en la legitimidad que ejercen las acciones compensatorias, por lo que conviene revisarlos.

La década del setenta se inscribe todavía en el estilo estatal benefactor, la del ochenta corresponde al inicio del estilo neoliberal, inaugurado por un subperíodo llamado de la crisis de la deuda (1982-1986), y la del noventa a un período de maduración del estilo neoliberal, interrumpido nuevamente por el subperíodo crítico del peso mexicano (1995-1996) (A. de Janvry y E. Sadoulet. 1997:26).

En la década del setenta se aprecia un énfasis por fortalecer el mercado interno por la vía del empleo industrial y de servicios, formal y estable, de localización fundamentalmente urbana<sup>65</sup>. El

---

pequeños, como sucede en muchas entidades del sur y sureste del país, pero no para otras macrorregiones del país. A partir de 1995, el acceso a información de nivel local facilita la labor de evaluación de efectos. En cuanto a las encuestas de ingreso-gasto hace falta todavía socializar el uso de los microdatos y establecer la autorrepresentación de las áreas metropolitanas y de las principales ciudades para permitir hacer comparaciones internacionales y para establecer bases de datos enriquecidas, por ejemplo, combinando las encuestas del empleo.

<sup>64</sup> Estas últimas expresiones pueden ser ideológicas y enfocarse al apoyo de la legitimidad de las acciones públicas, o bien formar parte del proceso de cristalización de una verdadera voluntad colectiva, lo que no quiere decir que aun en estos casos no ejerzan influencia sobre el diseño de las políticas sociales.

<sup>65</sup> Para caracterizar con mayor precisión este estilo es menester mencionar que los años setenta se caracterizan como un 'desarrollo compartido', sucesor del 'desarrollo estabilizador' de décadas anteriores. La estabilización se consigue al promover la inversión privada tanto en la industria como en el subsector capitalista de la agricultura, procurando controlar un balance financiero. El vuelco compartidor es respuesta directa a las movilizaciones campesinas y a los sangrientos sucesos estudiantiles de 1968. En él el gobierno interviene más activamente para profundizar la industrialización y la sustitución de importaciones, y para compensar la pobreza rural y la escasez alimentaria. Se introducen mecanismos para redistribuir el ingreso y consolidar pactos entre diferentes sectores sociales, que se apoyan en políticas fiscales y monetarias expansionistas, las cuales desembocan en la devaluación de la moneda y en el descrédito gubernamental. El sexenio presidencial siguiente principia con un ajuste de la estructura económica,

Estado adquiere muchas responsabilidades para garantizar derechos sociales sobre todo del asalariado formal y estable, que no siempre se acompañan de la disponibilidad de los recursos necesarios, incurriendo en déficits presupuestales y en el endeudamiento externo. Se trata de un período de bajo costo internacional del dinero, que desaparece con la crisis de la deuda y, a nivel global, con la baja en la demanda económica ejercida por los países desarrollados, la cual arrastra hacia abajo las exportaciones mexicanas, acrecentadas con cambios en el tipo de cambio real de la moneda, y nulificando una posibilidad de crecimiento de la gran industria nacional para escapar a las limitaciones impuestas por el estrecho mercado interno. Decaerá en consecuencia el ritmo de inversión, el crecimiento del empleo asalariado formal y estable, la recaudación fiscal y los créditos externos fáciles, que sostenían, en buena parte, la hechura de políticas sociales basadas en la oferta más que en la demanda.

La capacidad de regular los conflictos como parte de las tareas de las políticas sociales de los setenta y principio de los ochenta se sustenta en grandes instituciones gubernamentales y se apoya en la subordinación de éstas a los dictados de la política económica, en la capacidad del aparato económico de crear empleo urbano estable, en el presupuesto asignado y en la fortaleza de las clientelas creadas. En los setenta se procura rehacer el tejido político dañado con la represión estudiantil de 1968 y de 1970, mediante la formalización jurídica y el fortalecimiento de clientelas urbanas y obreras, amparado en la ampliación de la cobertura de los servicios prestados, a costa de la calidad de los mismos. Esta estrategia fracasa en el medio rural por la política económica aplicada de baja rentabilidad agrícola y la restricción presupuestal. El gasto social crece a fines de los setenta con los excedentes petroleros para contrarrestar la erosión que sufrieran en los años previos las corporaciones obrera y campesina, para compensar el deterioro salarial y para reducir la importación de alimentos.

---

condición del Fondo Monetario Internacional para extender un crédito externo, que es rebasado y reencauzado a principio de la década pasada hacia la obtención de eficiencias sociales, al subir el precio internacional del petróleo: inversión en el sector petrolero y la autosuficiencia alimentaria. El estilo neoliberal de principio de la década pasada y que está vigente se caracteriza por hacer depender la asignación de recursos del mercado, en el marco del establecimiento de equilibrios macroeconómicos, la apertura comercial y la privatización de los recursos estatales. El neoliberalismo mexicano opera con mayor celeridad al conseguir una renegociación de la deuda externa. Los recursos fiscales recortados se dirigen a proveer bienes y servicios públicos limitados y distribuidos con criterios de eficiencia.

La década del ochenta es una década perdida en materia de políticas sociales. Al no poderse renegociar el endeudamiento externo, se profundiza la crisis fiscal del gobierno, se reduce el gasto social per cápita y la economía entra en recesión. Se deteriora la infraestructura material para el bienestar por falta de mantenimiento. En el campo, los nuevos ajustes financieros debilitan a las organizaciones de base más fuertes. En la ciudad, en cambio, se fortalece la movilización popular al deteriorarse la credibilidad del corporativismo y como un efecto de las catástrofes naturales de 1985, cuyas demandas de vivienda y servicios son atendidas integrando alianzas inestables. Crece paralelamente la presión ejercida por organizaciones voluntarias y de poblaciones excluidas para que el bienestar y la seguridad social se conviertan en derechos generales y no sólo del trabajador que goza de empleo estable.

A fines de los ochenta la deuda externa se renegocia aprovechando las facilidades del Plan Brady, a cambio del aceleramiento incontrolado del comercio exterior y del desmantelamiento de buena parte de la infraestructura estatal, cuyo valor de venta cae parcialmente en manos de funcionarios inescrupulosos y, en parte, se destina a políticas sociales sometidas al nuevo estilo de desarrollo<sup>66</sup>.

La estrategia macroeconómica del ajuste estructural de 1982 consigue elevar el PIB per cápita y regresar al mercado internacional de capitales tras siete años de ausencia. A partir de 1989 las políticas restrictivas fiscal y monetaria pasan a depender de un tipo de cambio nominal que pretende mantener baja la inflación, alentar a la inversión nacional, atraer capital externo por medio de agresivas reformas estructurales: liberalización de precios, de las finanzas y de los mercados, la privatización de empresas paraestatales, desregulación, reforma fiscal y de la propiedad rústica. El gobierno logra mantener un tiempo bajo control el déficit en cuenta corriente al dar seguridad al capital nacional y extranjero, sobrevalorando al peso mexicano aproximadamente en un 30% entre 1989 y 1993. El capital extranjero fluye libremente y el PIB aumenta al 4% entre 1989 y 1991. Sin

---

<sup>66</sup> En un par de años, un equipo de siete personas de la Secretaría de Hacienda privatiza 1'300 empresas paraestatales, dando la impresión de transparencia (J. Ramos. 1997:16). Se hace así, masivamente, no por el peso que éstas representaban en el producto nacional, sino porque la privatización en paquete era la manera de sortear una opinión pública nacional desinformada y sojuzgada y para mejorar la posición internacional del país como imán del capital extranjero (M. Shirley. 1994:1318-1320). Esto explica por qué se encuentran dentro del paquete privatizador empresas públicas eficientes e ineficientes y por qué los precios de venta fueron arbitrarios, lo que conduce a los pocos años a un descalabro financiero. El indispensable elemento político legitimador de esas privatizaciones masivas y autoritarias es la 'solidaridad' y el PRONASOL.

embargo, crece desmedidamente el consumo por encima de la inversión. Crece la salida de capitales y la productividad no mejora sustancialmente. El bajo crecimiento de la productividad, la caída de la inversión nacional y el sobrevalor de la moneda provocan una gran expansión del déficit en cuenta corriente. Este último aumenta en promedio del 3% del PIB, entre 1989 y 1990 al 7% entre 1992 y 1994. El crecimiento del PIB baja después de 1991<sup>67</sup>. Queda en evidencia la vulnerabilidad de la economía mexicana.

Las políticas sociales del Salinato vuelven a adoptar acciones preventivas, se fortalecen los grupos de funcionarios con visión legitimadora y equitativa. Su respeto por las trayectorias de desarrollo endógeno de las organizaciones de base es selectivo y limitado: se apoya a las organizaciones locales más fuertes en el espacio local, no así a las organizaciones de alcance regional. A las organizaciones locales más débiles o no se les apoya o se les suplanta. El protagonismo presidencialista irrumpe fuertemente perjudicando la posibilidad de establecer alianzas entre las dependencias gubernamentales, grupos de funcionarios y las organizaciones de base. Se obstaculiza así la coordinación interinstitucional, descendiendo su eficacia administrativa y socio-política. Sus costos sociales y políticos del mediano plazo son considerables, a pesar de sus bien publicitados logros de corto plazo.

Una constante del período analizado es que las redes de protección ofrecidas por el clientelismo y el corporativismo resultan insuficientes para consolidar masivamente organizaciones de alcance regional que pudieran modificar los arreglos institucionales, establecer alianzas políticas duraderas o contribuir al sostenimiento de un mercado de trabajo estructurado acorde con el crecimiento poblacional.

Sobre el inicio del sexenio zedillista pesan tres grandes fuerzas económicas: la huida del capital, la sobrevaluación del peso y la pérdida de reservas del banco central. Al permitir la libre flotación del peso en diciembre de 1994 sin un programa de ajuste satisfactorio, los capitales golondrinos huyen dejando en tres meses al banco central prácticamente sin reservas y el peso devaluado, hasta que el Fondo Monetario Internacional y el gobierno estadounidense acuden con un apoyo de 50'000 millones de dólares. Pero queda sin resolver la fragilidad del sistema bancario

---

<sup>67</sup> Estas tendencias se observan claramente cuando se calculan en dólares estadounidenses de un año determinado y menos cuando se calculan con base en pesos mexicanos constantes, tal y como se muestra en la gráfica 4.1.

nacional. El ajuste que el gobierno mexicano ofrece al capital como programa incluye la libre flotación del peso, la austeridad monetaria y fiscal, la contracción salarial, y medidas protectoras para los pobres extremos. Entre tanto, se profundiza la pobreza en el país, especialmente en el Sur y el Sureste, en las regiones de economía campesina y en las regiones indígenas. Ni el tardío aumento del crecimiento económico y del gasto social ni las modalidades de operación del PROGRESA alcanzan a detener la corrosión social de la pobreza extrema.

A las políticas sociales de actual sexenio se les liman sus excesos personalista y legitimador del sexenio anterior cayendo, de un lado, en un extremo eficientista de una focalización individual rígida e interrumpiendo acciones de otras políticas integradas que gozaban de cierta aceptación local y, del otro en el clientelismo electoral igualmente rígido. Sus estrategia es insuficiente para cumplir con sus objetivos explícitos y para compensar los brutales costos sociales de la crisis financiera y de la pérdida de legitimación.

#### **4.2 Los retos actuales de la pobreza en México.**

Las grandes instituciones operadoras de la política social del estilo estatal benefactor ven reducida su capacidad de ampliar su cobertura de atención y de mejorar sustancialmente la calidad de los bienes y servicios prestados, desde mediados de la década del sesenta. No obstante, a fines de la década siguiente y principio del ochenta el país logra abatir un poco la pobreza y la pobreza extrema, con excepción del campo, y consigue mejorar la distribución del ingreso de los hogares. No sucede así con posterioridad, a pesar del aumento en el gasto social per cápita y del avance en la satisfacción de ciertos bienes y servicios básicos.

**Cuadro 4.1. Evolución de la Incidencia de la Pobreza en México y de la Desigualdad en la Distribución del Ingreso de los Hogares, entre 1960-1994.**

	1960	1970	1977	1981	1984	1987	1994	1996
Población nacional*	36.0	50.7	63.3	71.4	77.0	81.2	89.8	92.6
Pobreza extrema**	56.7	39.3	29.7	19.2	29.9	21.3	40.0	55.0
Pobreza moderada**	19.7	22.3	24.5	25.8	28.6	29.6	29.0	24.0
Pobreza total**	76.4	61.5	64.2	45.0	58.5	50.9	69.0	79.0
Indíces Gini***			.496		.456		.477	.456

**Notas:**

\* millones de personas;

\*\* porcentajes de la población.

Fuentes: población nacional 1960-1981 y 1987 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990); para 1984 FAO (1984); para las poblaciones de 1994 Y 1996 cálculos propios con base en el Censo de Población de 1995. Para las estimaciones de la pobreza tómesese en cuenta que existen variaciones en las metodologías utilizadas por diversos autores. Aquí se han tomado para 1960-1987 las de Boltvinik, J. y E. Hernández-Laos (1991), y para 1994 y 1996 J. Boltvinik (1998).

\*\*\* Índices Gini del ingreso corriente. Para 1997 y 1984 F. Cortés (1997), y para 1994 y 1996 J. Boltvinik (1998).

Entre 1984 y 1996 los hogares en extrema pobreza crecen del 29.9 al 55% y los de pobreza moderada se reducen del 28.6 al 24%, tras un ligero aumento en los años intermedios (Ver cuadro 3.1). En ese período el índice Gini de desigualdad en el ingreso corriente se mantiene en el mismo nivel, después de un empeoramiento sufrido en 1994, a causa de la baja en la inversión pública de fin del sexenio salinista. O sea que en la actualidad más de la mitad de los hogares del país se encuentran sumidos en la pobreza extrema y uno de cada cinco sufre de la pobreza moderada: tres de cada diez hogares mexicanos vive actualmente en la pobreza, en medio de una marcada y aparentemente invencible desigualdad en el ingreso.

El estudio del INEGI y de la CEPAL sobre la pobreza (citado en BANAMEX 1994-95) ofrece un panorama de la diferencia entre el mundo urbano y el rural, para parte del período que aquí se analiza. La población en la pobreza extrema crece en el medio rural mexicano, entre 1984 y 1992, de 6.7 a 8.8 millones de personas, en tanto que la residente en las ciudades únicamente se incrementa de 4.3 a 4.8 millones. En 1992, la población en la pobreza extrema del campo es casi el doble que la de las ciudades y esta disparidad tiende a acentuarse en fechas más recientes. Y la población en la pobreza moderada crece, en el medio rural, en ese mismo período, de 7.5 a 10.1 millones de personas, en tanto que la del medio urbano lo hace de 11.9 a 13.5 millones de personas.

Viendo el fenómeno de la pobreza rural más de cerca, se constata que es una expresión sintética de las transferencias de valor entre la agricultura y los demás sectores; de las transferencias fiscales y bancarias entre las entidades federativas, y del ejercicio del gasto público en ciertos sectores de la política social. Veamos las tendencias recientes de estos factores.

#### **4.3 Las transferencias de valor.**

Las transferencias de valor entre la agricultura y los demás sectores dan buena cuenta de la explicación de la incidencia de la pobreza en el campo mexicano. L. Gómez Oliver (1977:1978;1984) analiza los flujos bancario y fiscal así como los precios relativos entre estos sectores, hasta obtener flujos consolidados intersectoriales. Distingue tres períodos: el primero (1940-1969) en que la agricultura transfiere un monto significativo de recursos al resto de la economía, básicamente por el efecto precio. Un segundo período (1970-1979) en que encuentra que la transferencia neta se dirige hacia el sector agrícola con los efectos favorables ya comentados en la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso, y un tercer período (1981-87) en que se vuelve a presentar una transferencia masiva de la agricultura al resto de la economía, contribuyendo a la acentuación de la pobreza rural.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), puesto en operación en 1995, ha facilitado el comercio de manera asimétrica ayudando más a las exportaciones de los Estados Unidos a México que a las importaciones de dicho país del Norte procedentes de México (A. de Janvry y E. Sadoulet.1997). La liberalización comercial unilateral del gobierno mexicano y su política cambiaria ha sido por lo menos tan perjudicial para los productores mexicanos en pequeña escala como la asimetría comercial del TLC.

#### **4.4 Las transferencias fiscales.**

Las transferencias fiscales a las entidades federativas equivalen al 3.46% del PIB durante 1980, uno de los últimos años del estilo de desarrollo estatal benefactor, las cuales se vuelven negativas para 1993 (-3.80% del PIB), indicando que son más elevados los impuestos directos e indirectos retenidos por la federación que las participaciones fiscales federales más las inversiones hechas por las empresas paraestatales, algunas de ellas ya privatizadas. El número de entidades federativas con

saldo negativo es para 1980 de nueve, pero en 1993 ya es de 22<sup>68</sup>. En el periodo, el federalismo fiscal mexicano es incompleto, pues ha transferido responsabilidades hacia los estados y municipios pero no ha transferido en la misma medida los recursos necesarios. Prueba de ello es el nivel de endeudamiento en que se encuentran sumidos tanto los estados como los municipios. En términos socio-políticos el federalismo fiscal incompleto significa dejar en manos de las estructuras locales y regionales de poder la solución de conflictos derivados de la crisis fiscal del Estado, los cuales previamente han sido atomizados para su más fácil solución, y evitar así la cristalización de alianzas sociopolíticas más poderosas.

#### **4.5 Las transferencias financieras.**

Las transferencias financieras dirigidas hacia las entidades federativas en cambio, muestran la tendencia opuesta a las fiscales. En 1980 representan el 4.8% del PIB y para 1993 el 7.8%. En la primera fecha, la banca pasó a manos del Estado, el cual echa mano de algunos de sus fondos para proyectos públicos de desarrollo. Y en la última fecha, vuelta la banca a manos privadas, se incrementan los préstamos<sup>69</sup> con resultados mixtos, pues aumenta el número de personas que no pueden pagarlos y la cartera vencida de los bancos, al liberarse las tasas de interés un año antes y permitirse el cobro de intereses sobre los intereses. En este caso no se observa ninguna entidad federativa con saldo negativo en 1980 y en 1993 únicamente es un estado el que muestra un saldo negativo. Al hacer la suma de los saldos fiscal y bancario, se aprecia que las transferencias conjuntas hacia los estados conservan en el periodo su signo positivo, pero su monto relativo se reduce en más de la mitad, del 8.26% del PIB al 4%, pasando el número de estados con transferencias negativas de 3, en 1980 a 7 en 1993 (Morelos, México, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, Quintana Roo y Colima) (*Ibid*).

---

<sup>68</sup> La información básica proviene de T. Yanagihara e Y. Hisamatsu (1997).

<sup>69</sup> Para 1993 se observa una correlación relativamente fuerte y negativa entre las transferencias fiscales y los préstamos bancarios netos. Las entidades más favorecidos por estos últimos y con transferencias fiscales negativas son fundamentalmente las que contienen metrópolis, son de la frontera norte, poseen una fuerte agricultura comercial orientada a la exportación o tienen una economía de servicios con maquiladoras de exportación, como Yucatán. Pero debe agregarse que existen varias entidades con escasos préstamos bancarios y con transferencias fiscales negativas, lo que las vuelve vulnerables, y que constituye un ejemplo de una deficiente focalización de la acción fiscal.



#### 4.6 El crecimiento regional desigual.

El avance de la pobreza rural y de la desigualdad en el ingreso se acompaña también del avance del número de entidades federativas que muestra un decrecimiento o nulo crecimiento del ingreso entre diferentes estilos de desarrollo. Si se mide el crecimiento del ingreso de las entidades federativas por la tasa de crecimiento medio anual del PIB/cápita a precios reales, el período 1900-1940 puede representar el estilo preindustrial agroexportador; el período 1940-1980 el estilo industrial por sustitución de importaciones con imperio del modelo del Estado de Bienestar, y el período 1980-1995 el estilo neoliberal o 'reestructurador'. Sus respectivas tasas de crecimiento son del 0.9%, 3.1 y 0.5%, cuya jerarquía es ya indicativa de la potencialidad de cada estilo para proporcionar ingreso, aunque no necesariamente para distribuirlo, en este caso entre las entidades federativas<sup>70</sup>.

Se toman dos medidas para observar la capacidad de los diferentes estilos de desarrollo para distribuir el ingreso entre entidades federativas, a partir de dos indicadores: la capacidad de distribución de un crecimiento 'medio' y la privación de la capacidad de crecimiento del ingreso, que es un indicador más cercano a la exclusión y al empobrecimiento. La primera se mide por el número de entidades federativas que crece igual o más que el promedio nacional de cada período. La segunda medida, del empobrecimiento, por el número de entidades con crecimiento medio anual igual a cero o con decrecimiento o crecimiento negativo. Los resultados del crecimiento medio indican que son similares las capacidades del estilo de desarrollo neoliberal y las del industrializador con sustitución de importaciones con 16 y 15 entidades federativas, respectivamente. En tanto que se rezaga el estilo agroexportador del período pre y postrevolucionario con sólo 8 entidades federativas que logran un crecimiento de su ingreso igual o mayor que el promedio nacional. Las variaciones de las capacidades de los estilos de desarrollo para evitar rezagos o empobrecimientos son más claras. Es más equilibrador el estilo industrializador con sustitución de importaciones que los otros dos. Con el estilo industrializador sólo se rezagan 4 entidades federativas, mientras que con el agroexportador las entidades rezagadas ascienden a 16 y con el neoliberal aumentan a 20.

Las tendencias se afinan más, si se acortan los períodos dentro de cada estilo de desarrollo<sup>71</sup>. El estilo neoliberal mantiene el número de entidades con crecimiento medio en 14, exceptuando la

<sup>70</sup> La fuente de información es G. Vargas U. y O. García G. (1996, cuadro 12).

<sup>71</sup> Con excepción del estilo agroexportador, en donde no es posible dicha desagregación.

segunda mitad de la década pasada, en que su número crece. Pero el número de entidades federativas que sufre exclusión crece de 11 a 17 y a la totalidad de las entidades, para los periodos 1985-88 y 1993-1995. En el caso del estilo industrializador no se aprecia ninguna tendencia clara ni en la capacidad de estimular un crecimiento medio ni en la de exclusión. Únicamente el período 1970-75, correspondiente cercanamente al sexenio echeverrista, se caracteriza por la promoción más elevada de un crecimiento medio para el mayor número de entidades federativas, sin que sea considerable el número de entidades rezagadas. Este es entonces un período de crecimiento con equidad y sin mayor exclusión.

Las entidades federativas rezagadas por el estilo neoliberal son las localizadas en la región del Golfo de México (Tabasco, Veracruz, Campeche y Yucatán); las entidades del noroeste del país (Sonora y Baja California Sur); los estados de Michoacán, Jalisco México e Hidalgo, del centro del país; Chiapas en el sur y Tamaulipas en el noreste. En especial los estados de Chiapas, Tabasco, Michoacán y Jalisco muestran un mayor número de periodos con crecimiento cero o con decrecimiento.

El avance relativo de los municipios del país en la escala de satisfactores de tipo familiar (índices socioeconómicos del bienestar), entre 1970 y 1990, no parece haber cambiado demasiado, a juzgar por la elevada correlación estadística que se presenta entre estos momentos (coeficiente 'r' de +. 70). Los municipios que en la primera fecha ya tenían una mejor posición la conservan en la segunda con pocas excepciones (A. Sánchez A. 1998).

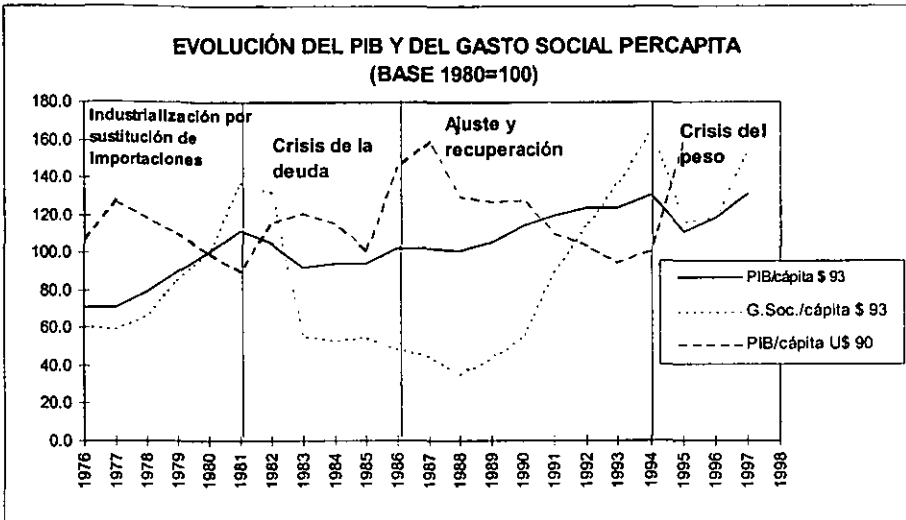
#### **4.7 La evolución del gasto social.**

Durante la década del ochenta y la primera mitad del noventa, el gasto social per cápita de México, expresado a precios constantes (dólares estadounidenses de 1987), experimenta severos cambios. Crece sistemáticamente hasta 1982 en que alcanza los 196 US\$, cae drásticamente al año siguiente a US\$ 143 y se estanca prácticamente hasta 1990 alrededor de los US\$ 149. La recuperación sobreviene y de manera sostenida entre 1991 a 1994 con US\$ 171 y US\$ 242, respectivamente (CEPAL. 1997:V-99).

Tendencias similares se observan en la gráfica 4.1, en que el gasto social per cápita, expresado en pesos de 1993, se compara con la evolución del PIB per cápita, expresado tanto en

pesos de 1993 y de dólares estadounidenses de 1990. En ella se aprecia claramente la dependencia que experimenta el gasto social de factores políticos más que económicos. En la gráfica se distinguen cuatro períodos: i) un primer período de 1978 a 1982, claramente 'compensatorio', en que el país se envuelve en una lucha para enfrentar la pobreza y la desigualdad, a través de políticas sociales integradas, lo que logra parcialmente, cuando el PIB per cápita muestra una tendencia descendente, más claramente observable en el caso de los precios en dólares estadounidenses, ii) un segundo período, opuesto, de 1983 a 1988, 'inicial' de la reestructuración, en que se cierra prolongadamente la llave del gasto social, al tiempo que crece sostenidamente el PIB per cápita, iii) un tercer período, 'de maduración reestructuradora', de 1989 a 1994, en que crecen a precios reales tanto el PIB como el gasto social per cápita, sin verse acompañados de la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, y iv) un cuarto período, de 'retroceso reestructurador', de 1995 a 1996 cuando dejan de crecer el PIB y el gasto social per cápita, por la crisis del peso, y aumenta considerablemente la pobreza extrema, manteniéndose la desigualdad en el ingreso en su antiguo nivel. A estos períodos se puede agregar un quinto período, en marcha y no observable en la gráfica 4.1, de 'adelgazamiento del gasto público', de 1998 a la fecha, en que se reducen los subsidios gubernamentales destinados a las empresas paraestatales en un 14.2% real. Esta reducción afecta la posibilidad de que los pobres extremos adquieran leche LICONSA, tortibonos, maíz, harina de maíz y la distribución de desayunos escolares, con la excepción de los incluidos en el programa PROGRESA. Así los subsidios gubernamentales caen realmente entre 1997 y 1998 un 6.6% (E. Gutiérrez, *El Financiero*, 25/2/1999), modificando la previsión original del gobierno de asignar al gasto social el 57% del gasto federal total (Gobierno Federal, 1999). La principal razón de la austeridad actual es la baja en el precio internacional del petróleo.

**Gráfica 4.1.** Evolución del Gasto Social per cápita y del PIB per cápita (base 1980=100).



Fuentes: PIB/cápita en dólares de 1990, A. de Janvry y E. Sadoulet, 1997. Gasto social/cápita en \$ de 1993, D. Dresser 1991.

#### 4.8 El acceso a los bienes y servicios de primera necesidad.

Pasemos ahora revista a las cifras sectoriales promedio en el gasto y en el acceso de la población, para luego revisar las tendencias en su heterogeneidad y en la calidad de aquéllos, apoyándonos siempre en las estadísticas oficiales. Se privilegian en este intento las cifras por habitante, por pensar que ellas expresan mejor la atención o desatención de las necesidades de la población.

El gasto en educación como proporción del PIB aumenta entre 1988 y 1997 del 2.5 al 3.7% y en salud y seguridad social lo hace del 2.6 al 3.9% (BANAMEX. 1998), tras haber descendido en 1995 y 1996<sup>72</sup>. Pero esos gastos reales por habitante disminuyen drásticamente entre 1994 y 1996, los de educación en 8% y los de atención a la salud en 38%. La reducción del gasto educativo en los

<sup>72</sup> El gasto público real por habitante en educación (respecto al PIB) equivale a 674 pesos en 1994, baja a 619 pesos en 1997, sube a 663 pesos en 1998 y sufre otra gran reducción en el presupuesto aprobado para 1999 (Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado no.2. *La Jornada*, 11/02/1999). El gasto público per cápita en salud se eleva de 185 a 219 dólares entre 1992 y 1994 y desciende a 135 para 1996 (J. Frenk, M.A. González B. y R. Lozano.1998:31).

últimos cuatro años es mayor aun en los niveles medio-superior (25%) y superior (46%) (Observatorio. Op.cit.). Esto implica rebajar más aun el bajo acceso de los jóvenes mexicanos a la educación superior, expresado en términos internacionales. Aparentemente la explicación de esta reducción desigual consiste en la atención que le presta el gobierno mexicano a recomendaciones del Banco Mundial que pretenden hacer participar más a la inversión privada (y religiosa) en la educación superior y concentrar el gasto gubernamental en la educación básica, con miras a introducir 'mayor igualdad en el gasto educativo'. Esta visión estática de la igualdad se basa claramente en una visión carencial de la pobreza y elimina sus dimensiones societal y de privación de capacidades, pues los efectos perceptibles de la educación sobre la movilidad social vertical se perciben apenas en los ciclos técnico y profesional. Limita entonces artificialmente el efecto social potencial de la educación. Interpreta la justicia distributiva 'hacia abajo' con el argumento de que la población más pobre tiene actualmente un acceso limitado a estos ciclos escolares, en vez de pugnar porque este acceso aumente en el futuro inmediato, a través de una elevación de su gasto per cápita y de su cobertura social, independientemente de que se realice un gran esfuerzo nacional por elevar la calidad de la- educación técnica y profesional impartida. México no está incluido internacionalmente dentro del grupo de países latinoamericanos que gasta actualmente más dinero en educación. Su posición es apenas media<sup>73</sup>.

#### 4.8.1 Educación básica.

El número de escuelas de enseñanza básica (preescolar, primaria y media básica) crece durante el quinquenio 1992-1997 de 157 mil a 190 mil establecimientos y el número de docentes de 839 mil a 959 mil, lo que hace elevar el índice de escuelas por 10'000 habitantes de 18.1 a 20.0, y reducirse las proporciones de alumnos inscritos por maestro de 25.6 a 23.8 y la de alumnos inscritos por escuela de 137 a 120.4. Igualmente aumenta el grado promedio de escolaridad de 6.9 grados del año 1992 a 7.7 de 1997; es decir, un aumento de apenas 1.2 grados en 5 años, cifra media bastante modesta. La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más se reduce del 17% en 1980 al 12.4 en 1990

<sup>73</sup> En 1994-1995 y tomando a México como el gasto per cápita en educación unitario, numéricamente hablando, (76.5 dólares estadounidenses de 1987) Argentina gasta en educación 1.9 veces más, Panamá 1.5 veces, y Costa Rica 1.3 veces. Aunque también es de reconocer que dicho gasto per cápita mexicano aumenta en 22.7 dólares, respecto de 1990-91 (CEPAL.1997:cuadro V.6).

y al 10.6% en 1995. Aunque crece el número absoluto de analfabetas de 6.16 millones a 6.22 millones, entre 1990 y 1995, acercándose peligrosamente a la cifra existente en 1980, que era de 6.45 millones.

El país continúa siendo un país de jóvenes reprobados y desertores. La cifra oficial de reprobados de escuela primaria que es de 10.1%, en 1990, sigue así en la primera mitad del decenio, observándose en 1995 una ligera mejoría (7.8%). La deserción en las escuelas secundarias, en las mismas fechas, apenas baja del 9.5 y 7.7. Pero crecen la deserción del bachillerato del 16.3 al 16.6 y la de escuelas de profesionales medios del 30.4 al 32.2, siempre para las mismas fechas. O sea que a pesar del esfuerzo por construir una infraestructura material y dotarla del personal docente, no mejora sustancialmente el uso o la demanda reales,— que en realidad es el indicador idóneo para hablar de la formación de un capital humano que, mientras más se use, más se reproduce— por falta de una serie de servicios complementarios y por falta de un entorno socioeconómico favorable, como el empleo adecuado a la formación recibida. El empleo informal o no estructurado y mal remunerado representa una débil demanda de conocimientos especializados, insuficiente para apropiarse del avance técnico, y este tipo de empleo es el que da cuenta de la mayor parte del nuevo empleo generado en la presente década.

La situación educativa se agrava entre las mujeres, los habitantes del medio rural y del medio indígena.

#### **4.8.2 Nutrición y atención primaria a la salud.**

Como en el sector educativo, en el sector salud crecen la infraestructura material y la dotación de médicos generales, expresadas como cifras promedio, en tanto que el uso efectivo de esas facilidades y la calidad de los servicios lo hacen de manera más discreta.

El desempeño del consumo diario de proteínas es positivo entre 1985 y 1992, al pasar de 77.4 al 80.2 gramos, en tanto que la ingesta de calorías se reduce de 3'147 a 3'062 (citado por F. Rello. 1998:45). Sin embargo, entre 1974 y 1996 la mitad de los niños presenta algún grado de desnutrición, aunque este resultado esconde diferencias importantes por macrorregiones: el Norte presenta mejoría, el Sur un deterioro y en el Sur indígena un deterioro grave. En esta última dos de cada tres menores presentan un cuadro de desnutrición. La eficiencia de las acciones mexicanas en

contra de desnutrición infantil, según UNICEF (1994), es baja y éstas son calificadas como "carentes de estrategia" (A. Avila C. 1998).

El índice de esperanza de vida al nacer sube en la década del setenta de 64.3 a 68.2 años con una ganancia por año de 0.4 años. Y continúa aumentando de 1980 a 1995 de los 68.2 a 73 años con una ganancia por año de 0.3 años y de la misma cantidad para el bienio 1995-1997<sup>74</sup>.

El ejercicio del gasto público en salud contiene varios tipos de inequidades: en lo social, el gasto del paquete básico para la población pobre es, en 1997, de 10.6 dólares por persona, en tanto que el promedio nacional es de 75 dólares. En lo administrativo y conectando la atención a la salud con la seguridad social, el gasto social en salud en el IMSS es 3.9 veces más alto que el de la Secretaría de Salud, destinado a población 'abierta' o no asegurada y 6 veces superior al del programa IMSS-Solidaridad. La falta de coordinación institucional entre las dependencias estatales y las federales para la atención a la salud de la población pobre-- con excepción del servicio de vacunación-- es igualmente una fuente de ineficiencia que repercute en la pobre calidad de los servicios ofrecidos por muchas entidades federativas. Y en lo geográfico administrativo, las entidades federativas con las tasas más elevadas de mortalidad infantil no son la que gozan de asignaciones por persona más altas. Estas oscilan en 1995 entre 93 y 169 pesos para las nueve entidades con mayor rezago, pero las que tienen mejores indicadores reciben entre 205 y 469 pesos (J. Frenk, M.A. González B. y R. Lozano.1998:32).

Las unidades médicas (con las casas de salud rurales incluidas) crecen de 14'200 en 1992 a 17'100 en 1997, y los médicos (en contacto directo con el paciente y en otras actividades) se incrementan en el período de 102 mil a 124 mil. Esto expresado por 10'000 habitantes significa un aumento, en el primer caso, de 1.6 a 1.8 y, en el segundo caso, de 11.8 a 13.1. Sin embargo, descienden los índices tanto de habitantes por unidad médica como de habitantes por consulta externa. El de unidad médica del 116.3 al 112.4 y el de consulta externa de 6'497 a 5'998. La población cubierta por el sistema de seguridad social apenas si mejora relativamente entre 1980 y 1995, al pasar del 53.4 al 58.4%. La población económicamente activa cubierta se amplía un poco más rápidamente, del 28 al 43.7% en el mismo período (CEPAL. 1997, cuadro V-15), aunque esta última cifra es inferior a las correspondientes de Argentina, Chile, Costa Rica y Panamá.

---

<sup>74</sup> Los datos hasta 1990 son de R. Jiménez O. (1993) y los de 1995-1997 de S. Camposortega (1997).

La construcción de indicadores más finos permite vislumbrar un panorama más pesimista de las necesidades insatisfechas en salud en cuanto a morbilidad, a pesar de los importantes subsidios gubernamentales en este sector. La población sin acceso a servicios de salud reconocida oficialmente equivale actualmente a 11.6 millones de personas, pero está subestimada y podría llegar a los 16.6 millones, si se toma en cuenta, primero, que sólo 5 millones reconoce recibir beneficios del programa IMSS-Solidaridad, según la Segunda Encuesta Nacional de Salud de 1993, de los 10.4 millones de habitantes 'cubiertos' por dicho programa y, segundo, que 3.4 millones de personas carecen de acceso a servicios hospitalarios públicos, que son los que ofrecen la posibilidad a las familias de no incurrir en gastos económicos catastróficos por la enfermedad de alguno de sus miembros. Con estos condicionamientos basados en necesidades reales y potenciales, la población sin acceso a servicios de salud en el país llega a las 20 millones de personas, o sea a la tercera parte<sup>75</sup>. Esta proporción puede aumentar más aun, de tomarse en cuenta indicadores de productividad médica vigentes para el medio urbano y problemas de accesibilidad geográfica del medio rural.

Ligada a esta falta de cobertura de los servicios gubernamentales se encuentra la gran demanda de servicios médicos privados por parte de la población de escasos recursos económicos, de la población que sufre de invalidez y de la población anciana, las cuales se quejan de su mala calidad y las elevadas tarifas pagadas y de la falta de regulación gubernamental por parte de la Secretaría de Salud; la escasa innovación técnica en las clínicas-- pequeñas en su mayoría-- y por la deficiente preparación de los profesionales (*Ibid.*:33). El 39% de las consultas médicas reportadas y la mitad de las especializadas son privadas, según la Encuesta Nacional de Satisfacción de 1994, aunque las estadías hospitalarias son gubernamentales. Esto quiere decir que el acceso a los hospitales públicos por parte de personas de más ingreso es más importante de lo supuesto, lo que lleva a replantear sus mecanismos de financiamiento, y que los intentos por privatizar la

---

<sup>75</sup> Este último dato concuerda con los resultados de otra encuesta que registra que un tercio de la población mexicana "ve frustrado su deseo de acceder a la atención médica. Entre la población con ingresos superiores al nivel de pobreza este fenómeno se presenta en 20% del total, aumentando a 31 y 47% entre los pobres y los muy pobres, respectivamente" (J. Frenk, M.A. González B. y R. Lozano.1998:29). Los gastos catastróficos los estiman estos investigadores como el pago directo de servicios de salud superior al 50% de los ingresos monetarios que normalmente se destinan a consumo no alimentario, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992, y que afecta al 1.4% de los hogares del país y al 4.5% de los hogares más pobres.



infraestructura de la salud y la seguridad social se enfrentarían a la heterogeneidad del sector privado en cuanto a su capitalización, innovación técnica, productividad y el monto tarifario. Estos problemas se agudizarían en los espacios estatal y municipal con los mecanismos de descentralización administrativa, en proceso, puesto que en ellos es donde son más elevadas las posibilidades de atender a la población de menores recursos.

#### 4.8.3 Vivienda.

Las estadísticas son relativamente más pobres en cuanto a la disponibilidad de viviendas y sus servicios básicos (de hecho el registro estadístico se interrumpe en 1993). La inversión total ejercida en vivienda a precios reales se duplica entre 1988 y 1993, al pasar de 1.5 a 3.2 billones de pesos de 1993<sup>76</sup>, cuando en el sexenio anterior había sido insignificante. Esta diferencia se explica por modificaciones institucionales y reformas legales ocurridas en el Salinato que permiten la participación del capital inmobiliario y financiero, la cual desplaza a las formas gubernamentales de construir y promover viviendas. Estas últimas se concentran, entre 1983 y 1988, en los trabajadores de empresas formales en 4 de cada 5 unidades concluidas, tocándoles el resto a los trabajadores organizados en cooperativas, no asegurados y de empresas no registradas para la seguridad social<sup>77</sup>.

El efecto de esa inversión organizada sobre el déficit de viviendas es pobre y depende de la manera de medir este último. De acuerdo con BANAMEX (1991), las necesidades totales de vivienda de cada año del período equivalen a unas 600 mil unidades. La construcción organizada habría hecho bajar dichas necesidades anuales únicamente en unas 15 mil viviendas, tomando como cifras extremas las de 1983 y de 1991. Este pobre desempeño tiene que ver con el gigantesco incremento real de los costos de la vivienda de interés social, que se elevan en 28 veces en el período (BANAMEX. 1990-1991, citado por R. López P. 1998:238).

---

<sup>76</sup> La estimación es propia y está basada en información del quinto informe de gobierno del presidente Salinas. Incluye vivienda terminada, progresiva, lotes con servicio, mejoramiento y otros créditos; es decir, considera los recursos para la terminación y continuación de obras. Se utilizó al PIB como deflactor.

<sup>77</sup> De un total de 1.4 millones de unidades construidas por organismos, registradas por el Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. (1994:288), al INFONAVIT le corresponde el 30%, al FOVI-FOGA y la banca privada el 34% como los organismos más representativos de la vivienda para los trabajadores del sector formal, y dentro del sector informal sobresalen el FONHAPO y BANOBRAS con el 18% y el INDECO, AURIS, FIVIDESU y otros programas de reconstrucción de vivienda de los sismos de 1985 con el 7%.

Paralelamente los trabajadores del sector informal ven reducida la calidad de la vivienda ofrecida. En el FONHAPO baja sistemáticamente la cartera disponible, a precios reales. Los créditos para vivienda terminada se eliminan en 1987. Entre 1987 y 1989 casi la mitad de los créditos se orientan a los llamados 'pies de casa' o vivienda progresiva. Entre 1990 y 1992 casi la mitad de los créditos otorgados se dirigen a la adquisición de materiales de la construcción y durante el último año de su operación (1993), los créditos se destinan a la adquisición de terrenos a particulares y a la vivienda progresiva.

El grueso de las viviendas construidas durante el Salinato son viviendas para sectores de ingreso medio, cuando la mayor demanda se localiza, en 1990, en un 67% en la población más pobre, que percibe hasta un salario mínimo (BANAMEX.1990). Una parte considerable de esas viviendas cae en cartera vencida, debido a la liberación de la tasa de interés. La transferencia de parte del ahorro de las pensiones y el retiro a la banca reprivatizada no contribuye a aligerar esa situación, pues los fondos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) son usados por el gobierno federal para cubrir su propio déficit, en una acción que revela que, en ciertas coyunturas, el gasto en política social es usado como 'caja chica' para enfrentar emergencias gubernamentales, ante la falta de mecanismos de regulación controlados por la sociedad. No obstante, el Salinato tuvo un cierto desempeño en la dotación pública de servicios a la vivienda, los cuales se distribuyen focalizadamente hasta lograr cierto efecto de convergencia regional.

Se aprecian avances entre 1990 y 1995, en cuanto al equipamiento básico de la vivienda. La disponibilidad de agua (en el interior de la vivienda o en el predio) mejora para las viviendas del país del 79 al 86%; la de drenaje (incluyendo fosa séptica y drenaje conectado a red) del 64 al 72%

El efecto convergente de la mejoría en estos indicadores se aprecia en el renglón de la disponibilidad de agua y de drenaje para la vivienda utilizando los datos municipales del estado de Oaxaca, uno de los más atrasados del país. En el cuadro 3.2 las diferencias porcentuales en la parte de agua son claramente mayores para los municipios de Oaxaca frente al total nacional; de los municipios de 'muy elevada marginalidad' en 1990 y los municipios hablantes de lengua indígena frente al total del estado.

**Cuadro 4.2.** Tendencias a la convergencia en servicios a la vivienda entre Oaxaca y el país y entre los municipios oaxaqueños. 1990-1995, (en porcentajes y diferencias porcentuales).

Agua	1990	1995	dif. %	Drenaje	1990	1995	Dif.%
Nacional	79.4	85.6	+ 6.2	Nacional	63.6	71.8	+ 8.2
Oaxaca	58.1	68.2	+10.1	Oaxaca	24.9	34.1	+ 9.2
Municipios de muy alta marginalidad	23.3	42.5	+19.2	Municipios de muy alta marg.	5.6	6.2	+ 0.6
Municipios de lengua indígena	39.2	57.5	+18.3	Municipios de lengua indígena	12.9	15.3	+ 2.4

Fuente: E. Contreras S. (1998:143).

Notas: 1990=Censo; 1995=Conteo; el índice de marginalidad (1990) es del CONAPO (1996); la lengua indígena es del Censo de 1990 (30% y más de hablantes de 5 años y más).

El acceso a los servicios básicos de la vivienda urbana depende en México del tipo de urbanización e indirectamente del estilo de desarrollo. Entre 1987 y 1988 se aprecia en una encuesta de hogares aplicada en diez ciudades que es mayor dicho acceso en ciudades de mayor crecimiento económico y mayor potencialidad para crear empleos. La disponibilidad de agua potable sube del 71 al 91% entre las ciudades de bajo y alto crecimiento; la de drenaje conectado a red del 43 al 82%; la de la regularización de la tenencia de la vivienda del 69 al 81%. En las ciudades de mayor crecimiento económico el ingreso medio de los jefes de familia es 26% más elevado, pero las familias gastan un 18% más en alimentación. O sea que el acceso a una vivienda propia en esas ciudades se facilita, pero viene aparejado con un costo de la vida más alto, lo que se compensa por la mayor facilidad de ocuparse.

Es fácil pensar que el conjunto de estas condiciones urbanas relativamente favorables se ve afectado por la inmigración y el ritmo del empleo, lo que las vuelve inestables. Al momento de bajar este último y continuar la inmigración, se intensifica la segregación urbana y la desigualdad en el acceso a los servicios básicos de la vivienda, como ocurre en muchas ciudades de la frontera norte del país. En esas ciudades se vuelve más frecuente para los inmigrantes recientes refugiarse de viviendas o cuartos alquilados como la opción más común de vivir.

La tenencia de la vivienda es una característica íntimamente unida al tipo de urbanización y al tipo de organización social utilizado para acceder a una vivienda. En 1980, la mayor proporción de propietarios de la vivienda coincide con las ciudades de mayor crecimiento poblacional, dentro de las 25 ciudades más importantes del país. Aguascalientes, Durango, Chihuahua y Monterrey crecen en las últimas dos décadas enormemente en su proporción de propietarios de vivienda, gracias a la tolerancia de los gobiernos locales para ocupar el suelo de las periferias, a su tolerancia hacia las movilizaciones urbano populares y a las alianzas 'preventivas' entre funcionarios sensibles a la legitimación política y los grupos movilizados (Y. Barberena.1985; D. Villarreal y V. Castañeda.1986; V. Castañeda. 1985<sup>78</sup>). Los grupos movilizados son asesorados por grupos políticos de izquierda y de la iglesia católica como sucede con Tierra y Libertad en Monterrey, y los Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango. La respuesta gubernamental es igualmente importante: programas de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda popular, ejercidos con control corporativo y represión selectiva. En ciudades con menor tolerancia a la movilización y legitimación política como la ciudad capital, Guadalajara y Puebla, crece más lentamente la proporción de propietarios de vivienda, pero el precio del suelo se incrementa para los pobladores pobres (A. Gilbert y P. Ward.1985; K. Logan.1979; J. Castillo.1986).

#### **4.9 Los sectores vulnerables.**

Tres sectores sociales del campo mexicano parecen ser los más castigados recientemente por la pobreza: los maiceros que producen para el mercado, los minifundistas junto con los peones sin tierra, y los indígenas.

---

<sup>78</sup> El bajo precio del suelo periférico de las ciudades norteadas del semidesierto mexicano facilita el crecimiento horizontal de las ciudades, el traslado del uso agrícola (ejidal) a uso urbano, pero también refuerza el control corporativo y caciquil. Las ciudades con autoridades más conservadoras se exceptúan de esta tendencia, quizá por el peso que indirectamente ejerce sobre ellas la iglesia católica (A. Gilbert y A. Varley. 1989). J. P. Bastian (1997) da otra razón religiosa importante aparte de la teología de la liberación para explicar el involucramiento de la iglesia católica: la proliferación de movimientos evangélicos entre la población pobre, que depende del trabajo informal y que reside en las periferias de las ciudades.

#### 4.9.1 Los maiceros volcados al mercado.

La polarización social en el campo mexicano se ha acentuado de manera alarmante en la presente década con las medidas de política agrícola y con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. A este proceso se agregan las políticas agrícolas anteriores que han impedido que los agricultores minifundistas participen con sus productos en los mercados agropecuarios de manera equitativa.

Existen vaticinios de mediano plazo que señalan que el precio internacional del maíz de importación bajará en los próximos años y su volumen aumentará de acuerdo con el TLC y de acuerdo con las medidas de liberalización acelerada que unilateralmente ha impuesto el gobierno mexicano<sup>79</sup>. Los vaticinios en cuanto a la pérdida de empleos varían considerablemente: desde los 700 y 800 mil personas de S. Levy y S. van Wijnbergen (1992) y S. Robinson et al. (1991) hasta las menos creíbles de J.L. Calva (1991) de 15 millones y de K. Watkins (1997, citado por PNUD 1997:98). Por el momento no se han cumplido los vaticinios más pesimistas, aunque se aprecian tendencias que apuntan a la creación de una sobreoferta de mano de obra rural de indudables efectos sobre la acentuación de la desigualdad social y el empobrecimiento de los minifundistas y peones sin tierra.

Se están gestando en el campo mexicano simultáneamente procesos de descomposición y recomposición campesina. El primero afecta a los campesinos minifundistas y el segundo a los campesinos medios y a los grandes agricultores. Estos procesos se observan a través de las fuentes del ingreso familiar, localizadas en encuestas nacionales de 1990, 1994 y 1997, aplicadas entre ejidatarios con el concurso de organismos internacionales.

Las políticas agrícolas gubernamentales ejercen efectos diferenciales sobre el ingreso de los campesinos, debido a su composición heterogénea. En 1997, el ingreso agrícola promedio apenas da cuenta de la tercera parte del ingreso total de los ejidatarios y el ingreso no agropecuario del 44%, mientras que el subsidio del PROCAMPO asciende al 7.4%. El ingreso proveniente de la ganadería, que es una forma de ahorro campesino, equivale en promedio al 11%. Sin embargo, las

---

<sup>79</sup> La negociación del TLC en torno al maíz consiste en fijar una liberalización paulatina en un período de 15 años, comenzando con un arancel del 215% para el primer año, que desciende paulatinamente, y cuotas anuales de importación máxima libre de gravámenes de 2.5 millones de toneladas. Estas últimas han sido rebasadas durante los primeros cuatro años de vigencia del Tratado.

proporciones del ingreso agrícola, del ingreso pecuario y aun del PROCAMPO conservan su mayor importancia entre los ejidatarios que poseen entre 10 y 18 hectáreas equivalentes con el 44, 13 y 7 por ciento, respectivamente. Las tres proporciones anteriores suben más aun entre los ejidatarios propietarios de más de 18 hectáreas equivalentes. Existe pues una relación directa entre el monto de la tierra poseída y la importancia de los ingresos agrícola, pecuario y de este apoyo gubernamental (F. Rello. 1998: 21)<sup>80</sup>.

El cultivo del maíz y el frijol ha dejado de tener, en promedio, la importancia en el ingreso campesino que alguna vez tuvo. En el ingreso actual de los ejidatarios apenas representa el 15% del ingreso familiar. Un tercio de los pequeños productores de maíz son autosuficientes, ni venden ni compran maíz, de tal forma que no los afectan tanto los vaivenes del mercado. Otro 28% son compradores netos y la caída del precio del maíz los beneficia como consumidores. El restante 40% son vendedores netos y compradores en el período de precosecha. Ellos son los que resultan perjudicados por las políticas gubernamentales y representan a la mayoría de la superficie cosechada de maíz (Ibid.:19).

Si los resultados de la encuesta nacional de 1997 se comparan con los de la encuesta de 1994 son dos las fuentes de ingreso que se incrementan en esos tres años, además del subsidio del PROCAMPO: el ingreso agrícola y el autoempleo (o actividad rural microempresarial) con ganancias del 6.1 y del 6.5%, respectivamente. Esto apunta a estrategias de sobrevivencia o de autodefensa, en que las unidades domésticas pequeñas y medias multiplican sus fuentes de ingreso, como la ampliación de la superficie sembrada con maíz, debido a los subsidios gubernamentales y al afán de conseguir cierta seguridad económica.

El incremento de la superficie maicera ejidal se explica por la seguridad que ofrece el PROCAMPO y por la mayor disponibilidad de tierras de riego, de descanso, de menor productividad potencial y de mayor riesgo ecológico, por parte de los ejidatarios que poseen más tierra o que la toman en renta de otras personas del ejido o de las propiedades vecinas<sup>81</sup>. Esta

---

<sup>80</sup> Las hectáreas están ajustadas por un coeficiente de equivalente temporal. Las encuestas nacionales se levantan en 1990, 1994 y 1997. Las fuentes originales citadas por F. Rello son: A. de Janvry, G. Gordillo y E. Sadoulet (1997) y B. Davies (1998).

<sup>81</sup> El porcentaje que ejidatarios que utiliza tierras que no son suyas aumenta del 4.7 en 1990 al 10% en 1997. Estas personas suelen tener más tierras en posesión. A su vez aumenta el porcentaje de ejidatarios que da tierras en renta del 1.4 al 7.8% en las mismas fechas, y en él predominan los que tienen menos tierras, con excepción de los minifundistas y

expansión de la tierra en uso la facilitan las modificaciones legales al artículo 27 constitucional, sin que por el momento sea importante la venta legal de la tierra ejidal<sup>82</sup>. El cultivo de maíz en esas tierras se hace con el mayor ahorro de insumos industriales posible, por lo que los rendimientos suelen ser bajos, dado el bajo precio del grano producido<sup>83</sup>.

Sube igualmente el porcentaje de ejidatarios que tienen ganado del 41 al 48% y el número promedio de cabezas de ganado por ejidatario de 5.7 a 6.7. Dichos animales utilizan principalmente los agostaderos comunales sometiéndolos al sobrepastoreo y debilitando las estructurales de autoridad de los ejidos. El intento por sustentar una clase media rural conservadora políticamente puede tener un elevado precio para las generaciones futuras, de no tomarse a tiempo las medidas necesarias. La intensificación de la ganadería ejidal y de esta forma de ahorro se financia, en parte, con ingresos derivados de la migración al extranjero, facilitada a su vez con el acceso escolar, la disponibilidad de cierta tierra y una cierta capitalización (A. de Janvry, G. Gordillo y E. Sadoulet. 1997:47, 68)<sup>84</sup>.

Sin embargo, la inversión económica realizada aun es insuficiente para alcanzar la diversificación de cultivos y la innovación técnica, pues es elevada la volatilidad de los mercados, escaso e inoportuno el apoyo crediticio institucional y prácticamente nula la asistencia técnica gubernamental y no gubernamental. En el seno del ejido mexicano ocurren indudablemente procesos de reconcentración de la tierra y de polarización social.

---

los avocindados carentes de tierra, ya que carecen de los apoyos gubernamentales y se han empobrecido (F. Rello.1998.30).

<sup>82</sup> Un tipo disfrazado de arrendamiento de tierra ejidal es el que ampara la asociación con empresas agroindustriales forestales en el trópico mexicano, aunque formalmente la parte que reciben los ejidatarios y las comunidades indígenas sea un salario. Su extensión actual ya es enorme y los plazos del arrendamiento de largo plazo. He aquí algunos ejemplos de propiedades y arrendamientos realizados o en estudio: 270'000 hás. en Tabasco (Planfosur y Temple Inland), 400'000 hás. en Chiapas (International Paper), 1'000'000 hás. en Tabasco y Veracruz (Pulsar), 260'000 hás. en Campeche (Smurfit Newsprint) (*Masiosare. La Jornada*, 18.10.1998).

<sup>83</sup> El porcentaje de ejidatarios que usa fertilizante desciende entre 1990 y 1994 del 61 al 52%; el que usa agroquímicos del 53 al 44%; el porcentaje de uso de semillas mejoradas en un 24%, y el que afirma haber recibido asistencia técnica un 51%, aunque en 1997 se presenta cierta reversión de esta involución tecnológica (*Ibid.*:27).

<sup>84</sup> El salario como fuente de ingreso continúa siendo significativo incluso entre los ejidatarios que poseen entre 10 y 18 hectáreas equivalentes, lo que aumenta la oferta de mano de obra, ante la incertidumbre del mercado agropecuario. Esto no se riñe con el hecho de que por unidad de superficie se apliquen más intensivamente la mano de obra familiar e incluso se contrate mano de obra asalariada.

#### 4.9.2 Los minifundistas y los peones sin tierra.

Los minifundistas disminuyen en número y en la superficie que poseen entre 1994 y 1997. Ellos echan mano sobre todo del autoempleo y del salario, estableciéndose una relación inversa entre la importancia de estos dos rubros y el monto de la tierra poseída, en ausencia de ingresos agrícolas y pecuarios significativos. Con dos hectáreas equivalentes o menos el ingreso agrícola apenas alcanza al 9% y el pecuario a la mitad de éste. En cambio su ingreso no agropecuario se eleva al 70%, el cual se descompone en 37% por salarios, 26% por actividades de autoempleo y 7% por remesas del exterior.

Como el ingreso de los minifundistas y los campesinos con poca tierra depende casi en un 40% del salario y esta dependencia crece con el tiempo, aumentando incluso el empleo agrícola de la mujer, se está gestando una sobreoferta en el mercado jornalero, mexicano y estadounidense, así como un aumento de las migraciones, las cuales presionan los salarios a la baja y contribuyen al empobrecimiento rural.

Se aprecian tres efectos de la sobreoferta de mano de obra recientes en las regiones hortícolas de exportación del Noroeste<sup>85</sup>: i) un cambio en las formas de remuneración que pasan del pago por día al pago a destajo<sup>86</sup>, ii) un incremento de las edades de los jornaleros entre 1991 y 1997. Los jornaleros de 20-39 años de edad y los de más de 40 años se incrementan 2 y 3.8 puntos porcentuales, respectivamente. Estos dos grupos de edad representan en el último año mencionado el 64.3% de los jornaleros. Esta composición por edades les da a los patrones la libertad de seleccionar libremente a una fuerza de trabajo más rendidora y desplazar así a los menores de edad y adolescentes, y iii) tienden a desaparecer las diferencias por género en cuanto a los tipos de

---

<sup>85</sup> La información proviene de M.A. Barrón (1998:414-415) y se origina en encuestas personales hechas en San Quintín, Baja California. La información nacional por sexos de los jornaleros, de 1991, 1993 y 1996 confirma esta tendencia (STyPS-INEGI. Encuesta Nacional de Empleo, mismos años.

<sup>86</sup> "Hasta 1994 las formas tradicionales dominantes de contratación de mano de obra en las hortalizas de exportación fue por jornada. Su prolongación suponía un pago adicional que no necesariamente significaba el doble del salario pagado en jornada normal. En 1995 se cambiaron las formas de contratación en Sinaloa y Baja California. En Sinaloa, en 1997, se generalizó la contratación por tarea. En la época pico un jornalero debería llenar entre 35 y 40 cubetas de 20 kilos por un salario de \$35.00 diarios, lo que significa un pago de entre \$1.00 y \$0.87 por cubeta...En Maniadero y San Quintín, Baja California, les pagaban a \$1.00 la cubeta y se les contrata a destajo. Los jornaleros llenaban en promedio 40 cubetas al día, las mujeres llegaban hasta 100 cubetas al día (con la ayuda de los hijos), la contratación por jornada se estaba reduciendo" (ibid.,415).



trabajos efectuados, independientemente de su dureza. Las mujeres deben ahora realizar por el mismo salario tareas pesadas que antes eran exclusivamente de los varones.

La sobreoferta de mano de obra también se presenta en el sur y suroeste de los Estados Unidos. Actualmente como en otras ocasiones los períodos de sobreoferta han sido aprovechados por las grandes empresas contratadoras de mano de obra mexicana para establecer cuotas autorizadas de ingreso, con las cuales deprimen los salarios de los trabajadores agrícolas mexicano-norteamericanos y de la mano de obra en general, mediante mecanismos de sobresaturación del mercado laboral<sup>87</sup>. En 1998 el congresista Galagher de California propuso un nuevo 'convenio de braceros', aprovechando el desempleo reinante en México, el cual fue desechado.

La posibilidad de establecer cuotas autorizadas es tentadora para los trabajadores individuales, para las organizaciones de migrantes que operan en ambos países y para muchos funcionarios mexicanos, pues a los migrantes les significan de inmediato, la reducción de costos de transacción, la disminución de la violencia ejercida contra las personas, así como la posibilidad de establecer en las regiones de origen programas de remesas, ahorros y formas colectivas de utilizarlos, de indudables efectos sinérgicos especialmente en Oaxaca y Zacatecas, donde ya funcionan fideicomisos gubernamentales (llamados popularmente 'peso sobre peso' o 'dos por uno', respectivamente). Pero también significan la reducción de las tasas salariales y la desunión frente a los trabajadores agrícolas mexicano-norteamericanos.

La pobreza de los mexicanos no se puede estudiar sino incluyendo las situaciones de oferta y demanda de mano de obra que privan en el país y en el vecino país del Norte.

#### 4.9.3 Los indígenas.

México es uno de los países latinoamericanos con mayor número de indígenas. Es cuna del mayor movimiento nacional a favor de la integración cultural de los indígenas. Es espacio en donde las raíces de la explotación económica es estudiada con mayor profundidad y, para muchos, un espacio en que la indianidad es sinónimo de pobreza.

---

<sup>87</sup> "Los empresarios agrícolas estadounidenses lograron, mediante su enorme influencia política y la enorme riqueza que les redituó contar con una inagotable fuente de jornaleros agrícolas sin derecho laboral alguno, contratar a los abogados más hábiles para invalidar cualquier esfuerzo en defensa de esos 'braceros'". "Siempre que han conseguido que se levante la compuerta a la inmigración de trabajadores migratorios mexicanos, se han abatido sus salarios" (J.A. Bustamante 1999:30).

Las relaciones entre la indianeidad y la pobreza en México son estrechas. En términos de la pobreza de ingreso, en los municipios rurales del país con menos de 10% de hablantes de lengua indígena, el 10% de la población sobrevive por abajo de la línea de pobreza, pero ese porcentaje llega al 80% en los municipios con 70% o más de hablantes de lengua indígena (G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos. 1993:226). Al analizar la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1989, A. Panagides (1993:150) calcula que la probabilidad de ser pobre se eleva en medio por ciento conforme aumenta en un por ciento la proporción de población indígena en los municipios indígenas mexicanos (definidos por el lenguaje). O sea que si una persona vive en un municipio con 50% de hablantes de lengua indígena, aumenta en un 25% la probabilidad de ser pobre, lo que remite al hecho de que la desigualdad en el ingreso está asociada a la 'cuestión indígena' y a sus arreglos institucionales. Las posesiones materiales, los servicios educativos y su calidad, así como los niveles de ingreso con el mismo nivel educativo muestran diferencias muy marcadas entre los municipios indígenas y no indígenas. En esto influye el hecho de que los asentamientos rurales donde más se habla cotidianamente alguna lengua indígena son localidades rurales menores a los 500 habitantes, que es actualmente donde más se concentran los índices más elevados de pobreza<sup>88</sup>. Aunque con las migraciones internas se localizan bolsones indígenas en las principales ciudades que muestran carencias relativas tan grandes como las rurales<sup>89</sup>.

Los indígenas participan por lo menos en un 22% de los hogares de los ejidos con mayoría indígena, localizados en el Centro y Norte de la República (13% del total) y en comunidades agrarias indígenas, asentadas en el Golfo, Centro y Pacífico Sur (9% del total). En ellos son claros los signos de pobreza: hay mayor minifundio; es menor la superficie poseída por hogar y en ella se cultiva menos maíz y otros cultivos comerciales, por lo que sus productores o son compradores netos del grano o son autosuficientes; es menor su acceso al crédito; mayor el analfabetismo; la

---

<sup>88</sup> Según cifras del CONAPO, en el estado de Oaxaca, por ejemplo, 8 de cada 10 localidades de menos de 500 habitantes presentan un grado de marginación 'muy alto'. Esta proporción baja al 45% en las localidades entre 500 y 10'000 habitantes, siendo el total estatal 71%. Son 7 los indicadores de este índice: analfabetos de 15 años y más, ocupados en el sector primario, viviendas sin agua entubada, viviendas sin drenaje, viviendas sin energía eléctrica, viviendas con piso de tierra, y número de ocupantes por cuarto (J.C. Ordaz O. 1998:90,93).

<sup>89</sup> Uno de los indicadores que más contrastan en la medición del nivel de vida indígena entre el campo y la ciudad es la propiedad de la vivienda, alta en el primero y baja en la segunda. Pero a la propiedad rural indígena es menester calibrarla previamente por la calidad de las posesiones, que son muy escasas, e insertarla dentro de la desigualdad en el ingreso, que es muy alta, como sucede en los ejidos de mayoría indígena y en las comunidades agrarias.

proporción de jornaleros excede en un 50% a la de los ejidatarios mestizos (A. de Janvry, G. Gordillo y E. Sadoulet. 1997:50).

En las comunidades agrarias indígenas la carencia relativa de servicios básicos frente a la de los ejidos mestizos es la siguiente: exceden en 1.4 veces la proporción de viviendas sin energía eléctrica y sin agua potable en red, y en 3.7 veces la proporción de viviendas sin drenaje. A la inversa, las comunidades agrarias presentan mayor acceso relativo en términos de servicios colectivos como camino pavimentado (93%), tienda rural CONASUPO (67%), teléfono (80%) y radio (83%). La disponibilidad de un centro de salud es ya un indicador en que hay cifras parecidas entre las comunidades agrarias indígenas y los ejidos mestizos (59 y 65%, respectivamente) (*Ibid.*:164).

En otros indicadores más afectados positivamente por la acción de las políticas sociales gubernamentales y por la acción de los pobladores organizados, como la escolaridad y la mortalidad infantil, por lo menos el deterioro de nivel de vida indígena se detiene, aunque no se presenta claramente el fenómeno de convergencia, puesto que el avance ocurrido en los núcleos indígenas es insuficiente y de mala calidad.

44% de los jóvenes y adultos indígenas son en 1995 analfabetas y esa cifra se aproxima al 70% entre las mujeres. Esta situación afecta a la tercera parte de los municipios del país y a 10 millones de indígenas (J. del Val *La Jornada*, 3/12/1998<sup>90</sup>). El efecto potencial de la escuela indígena se reduce por varios factores: "enfrenta problemas como el incumplimiento del calendario escolar, contenidos que no corresponden con las necesidades de los grupos étnicos, profesores sin preparación y falta de supervisores que además de encargarse de los asuntos burocráticos brinden asesoría a los docentes" (*La Jornada*, 30.09.1998).

Adicionalmente están como obstáculos de la escuela indígena el autoritarismo de la institución oficial que impide que se exprese el conocimiento de muchos maestros bilingües y sea

---

<sup>90</sup> Seis años atrás, en 1989, se observa que el promedio de años de escolaridad de los varones en los municipios con 40% o más de hablantes de lengua indígena es la mitad del promedio de los municipios con menos del 10%, equivalente a 7 años (G. Psacharopoulos y H.A. Patrino.1993:228). En la explicación de esta diferencia interviene la más temprana incorporación de los niños al trabajo y la falta de oportunidades rurales de utilizar el bagaje escolar recibido. Esto no quiere decir que en un sentido dinámico se desconozca el efecto positivo que sobre el ingreso personal tiene la elevación del número de años cursados, y que es similar en los municipios indígenas y no indígenas tanto en los hombres como entre las mujeres. Panagides los calcula en un 9% de aumento del ingreso por cada año adicional de escolaridad (A. Panagides. 1993:162).

apropiado por las comunidades. Y las cuestiones técnico pedagógicas relacionadas con la creación de materiales didácticos para una multitud de dialectos, sin que la institución pública esté en condiciones de ofrecer los lingüistas que se requieren. (A. Medina. 1999:7<sup>91</sup>).

Los contenidos escolares consideran a la cultura indígena en sus aspectos más superficiales como el folclor, las costumbre o leyendas, y no incorporan el sistema de valores para el diseño y la aplicación de los programas de estudio (Declaraciones de E. Díaz-Couder *La Jornada*, 29.09.1998). El país aun no pone en marcha un modelo escolar intercultural bilingüe que reconozca la diversidad y la identidad entre culturas, que beneficie a los 1.2 millones de niños indígenas. Las razones principales: la falta de una visión social igualitaria de los 'indígenas', la negativa a darles autonomía y capacidad de decisión en lo político y lo social, y la ausencia de libertad para que definan la utilización de los recursos económicos (*La Jornada*, 4.12.1998). Los pretextos varían con el tiempo. Actualmente es el temor a la descomposición del Estado (la balcanización) y la ausencia de un concepto de integración nacional menos autoritario y racista.

La mortalidad infantil se estima, en 1990, para 542 municipios del país habitados principalmente por población indígena, en 55.1 defunciones por mil nacimientos. Esta cifra está 20 puntos por encima de la tasa nacional y corresponde a un rezago de 8 años, respecto de la situación nacional. Las tasas más elevadas pertenecen a los tarahumaras, huicholes, pames, tepehuanes, tlapanecos y mixtecos. Las tasas más bajas se observan entre los nahuas de Veracruz, Puebla y Oaxaca, y entre los chinantecos y zapotecos de Oaxaca. Las tres principales causas de las muertes infantiles se asocian con la falta de atención médica especializada apropiada: afecciones propias del período perinatal, afecciones respiratorias e infecciones intestinales (P. Fernández H. s.f.:10,18). Este rezago está siendo objeto en la presente década de mayor atención institucional con la descentralización del servicio, mayor coordinación interinstitucional y la confección de un paquete básico de servicio de salud (J.R. de la Fuente y M. Juan (comps.) 1996).

Uno de los frutos esperados de dicha atención se constata en la evolución diferencial reciente de la mortalidad infantil del estado de Oaxaca. En todos los municipios del estado, ésta disminuye entre 1992 y 1997 de 23.73 muertes por mil menores de un año a 23.09, según

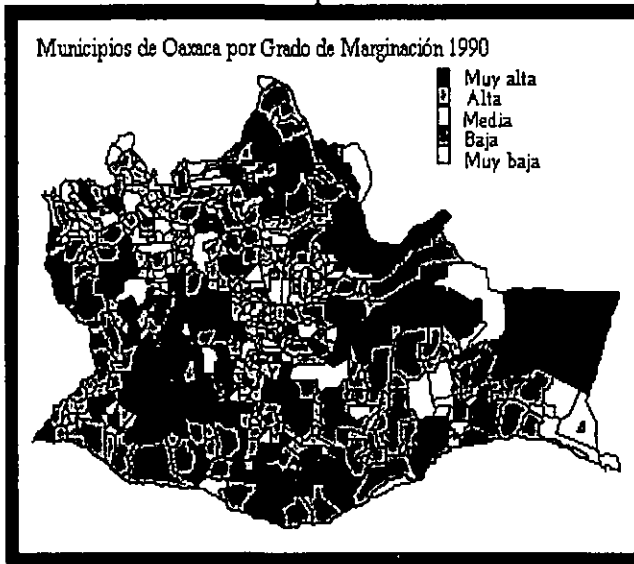
---

<sup>91</sup> "La escuela no ha llegado a tal punto de apropiación por las comunidades indias y tiene todavía mucho de imposición y de negación de la cultura de raíz mesoamericana. Sigue siendo un centro de castellanización y de forcejeo con las pulsiones burocráticas centralistas" (*Ibid.*)

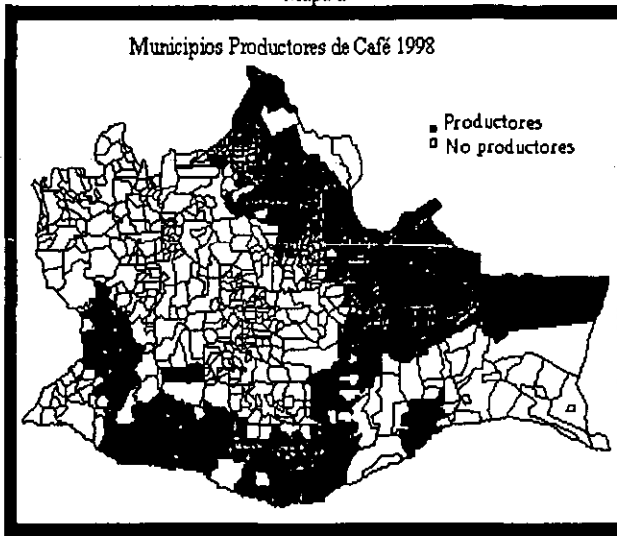
estadísticas de la Secretaría de Salud de esa entidad y cálculos propios. Y en los municipios con 30% o más de hablantes de lengua indígena pasa de 26.91 a 26.86 en los mismos años, con mejoras relativas en ambos tipos de municipios, aunque es necesario anotar que entre los municipios indígenas la mejora es menor, y se produce con mayor heterogeneidad y mayor subregistro (E. Contreras S.1998:144).

El cultivo del café y la recolección de miel en el trópico mexicano también están unidos a la pobreza de los grupos indígenas. Obsérvense los dos mapas siguientes del estado de Oaxaca, en que se compara la localización de los municipios productores de café (en 1998) y los municipios de alta y muy alta marginalidad (1990). Se forma una 'herradura de la pobreza, el café y la indianeidad' (Ibid:62-63).

Mapa 1.



Mapa 2



#### 4.10 Los programas integrados para atender la pobreza.

Tres programas enfocados al combate a la pobreza destacan en el período comprendido entre 1973 y 1984 para atender con empleo, productividad y acciones compensatorias, integradamente, a los grupos sociales más rezagados del país: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que opera en todo ese período; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR), que funciona entre 1977 y 1983, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), de muy corta duración (1980-1982). Con posterioridad y ya como parte del ajuste estructural sobresalen, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que trasciende unos años al sexenio salinista, y los Fondos de Desarrollo Social Municipal. Finalmente se tiene como programa de focalización individual al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

##### 4.10.1 El PIDER.

Este programa opera con base en microrregiones con marcados rezagos sociales individuales y con ciertas posibilidades de desarrollo de sus capacidades productivas, definidas por el gobierno federal y los gobiernos de los estados. La agricultura que practican sus productores beneficiados es

básicamente en pequeña escala, de temporal y ejidal. Su horizonte se orienta al desarrollo regional básicamente por especializaciones tradicionales susceptibles de modernizarse.

Las microrregiones se integran por localidades cuya población oscila entre los 500 y los 2'500 habitantes. El programa alcanza su máxima cobertura alrededor de 1981 con 133 microrregiones que cubren el 54% de la superficie nacional, que abarcan a 1'117 municipios que representan al 45% del total de municipios del país, donde habitan 7.5 millones de habitantes, los cuales equivalen al 10% de la población total.

El programa tiene un fuerte componente productivo, pues el gasto se dirige en un 70% a la inversión productiva, el 20% a obras de infraestructura de apoyo a la producción y el 10% restante a acciones compensatorias; es decir, a bienes y servicios para el bienestar social.

Destacan en las inversiones productivas el fomento a la ganadería en pequeño y la construcción de obras de pequeña irrigación para el uso de tierras ejidales de temporal. A los ejidatarios beneficiados se les provee de infraestructura, asistencia técnica, crédito institucional, y (menos) de servicios de organización, comercialización y almacenaje, a cargo de técnicos del gobierno federal o de los estados. En el patrón de cultivos de las obras de pequeña irrigación del PIDER se procura equilibrar los cultivos comerciales (frutales, frijol, sorgo y chile, por ejemplo) con el cultivo de maíz, para fomentar el ahorro y la inversión, a nivel local. En las obras de apoyo figuran destacadamente la construcción de caminos rurales que usan intensivamente mano de obra desempleada o subempleada y las obras de electrificación, y en las obras de beneficio social los sistemas de agua para uso humano y la infraestructura física educativa y para la atención a la salud. Así el PIDER aparece como una alternativa apoyada directamente por la presidencia de la República para dotar al ejido de los bienes y servicios complementarios que exigían la reforma agraria y la Revolución Mexicana.

La preocupación del Programa es grande desde su inicio porque los beneficiarios se apropien del mismo y participen activamente en su desarrollo. Que deje de ser un sistema distribuidor de inversiones y se convierta en un 'programa de desarrollo rural'. Sin embargo, la administración verticalista y el clientelismo político lo impiden. Muy pronto los funcionarios locales del Programa y la élite política estatal se dan cuenta del potencial electoral que él encierra, y que sirve de estímulo a una temprana descentralización administrativa. La administración vertical del

PIDER y la participación de grupos de poder local en la administración regional obstaculizan la gestión democrática desde abajo con consecuencias económicas negativas, no previstas<sup>92</sup>.

El equilibrio buscado por el PIDER en los proyectos de pequeña irrigación entre el autoconsumo y la producción comercial es neutralizado por las directrices financieras de la banca de desarrollo: los cultivos comerciales desplazan a los de autoconsumo, a medida que crecen los compromisos financieros de los beneficiarios con la banca de desarrollo.

La carencia de mayores servicios de organización, comercialización y almacenaje significa beneficios extraordinarios para los sistemas comerciales privados locales, para los engordadores de ganado bovino y para las agroindustrias. Todavía no se fortalece la infraestructura de los servicios de acopio y abasto de CONASUPO, que más tarde apoyaría a otros programas sociales, y los servicios prestados por el Programa incurren en elevados costos unitarios. La ausencia del componente de comercialización conduce a que el excedente de los proyectos productivos vaya a parar, de un lado, en el bolsillo del comerciante intermediador o del industrializador y, del otro, en el bolsillo del comerciante introductor del abasto, cuyas funciones, en muchos casos, coinciden en la misma persona.

PIDER consigue avances notables de coordinación interinstitucional entre las diversas dependencias del gobierno federal y entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, al grado de instrumentarse diversas soluciones para la descentralización administrativa de varios estados, hasta llegar finalmente a la formación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Cuando desaparece el PIDER sus funciones se integran en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) (E. Del Val. 1998). COPRODES y COPLADES pertenecen a los gobiernos de los estados y servirán de base para los actuales fondos de desarrollo social municipal.

Varios problemas quedan sin resolver en el Programa. Uno es de asignación de recursos, por unidad técnica, que es mayor para las obras y servicios del PIDER, que los recursos de los llamados 'programas normales' de las dependencias especializadas. Los recursos asignados al PIDER son

---

<sup>92</sup> Un ejemplo notable es el acaecido en la microrregión del Sur de Jalisco, cuyo encargado del Programa era el cuñado del presidente de la República. Con el pretexto de recuperar parte de la inversión de proyectos productivos para las pyme y distribuirlos a nuevos beneficiarios, los dejó sin fondos de reinversión. Al cabo de unos cuantos meses los microempresarios habían abandonado la costosa maquinaria que el Programa les había prestado.



relativamente más generosos que éstos y, en el caso de los sueldos de muchos técnicos de los 'programas normales', la operación de PIDER significa un sobretrabajo no pagado. Un segundo problema son los recortes de los recursos asignados a la asistencia técnica tanto de PIDER como de los programas normales, lo que trae consigo una innovación técnica inferior a la esperada, carteras bancarias no pagadas, y el desestímulo de los técnicos para desarrollar las capacidades reales y potenciales de los beneficiarios. Un tercer problema se refiere a la separación entre la operación y la evaluación. La instancia especializada en la evaluación, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural y luego Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral no siempre logra coordinarse con las estructuras operativas, por lo baja el ritmo potencial de innovación del programa. Y un cuarto relacionado con la participación organizada de los beneficiarios. Se desestimula la formación de cooperativas multiactivas en los ejidos y se favorece la formación de pequeños grupos de interés, los cuales compiten con la directiva del ejido en las tareas de regulación y planeación.

#### **4.10.2 La COPLAMAR.**

Este Programa recoge parte de las preocupaciones y herencias de PIDER, por dotar de infraestructura física y social a las zonas rurales marginadas del país; alcanzar la cogestión en el diseño y la aplicación de los programas; promover una redistribución del ingreso y una redistribución de la influencia política entre los grupos sociales directamente involucrados. En él es más claro que en PIDER la necesidad teórica de vincular los aspectos económico y el económico relevante para darle un enfoque propio del desarrollo.

Los objetivos productivos los pretende resolver por medio de la coordinación interinstitucional, asimilando diversas dependencias federales. Los objetivos compensatorios ligados a la prestación de servicios de salud y de educación, fundamentalmente, por medio de convenios con otras dependencias federales, aprovechando su experiencia e infraestructura instalada.

La cosecha obtenida por el programa es mayor en términos de efectos sectoriales locales compensatorios que en términos del desarrollo regional, del enlazamiento entre el fomento a la producción y el empleo, y en términos de la cogestión de la población local y de la redistribución de

las influencias nacionales. Una probable razón de esto tiene que ver con el verticalismo adoptado en el diseño de sus programas, muy ligado a la manera de operación de grandes corporaciones burocráticas; con el deseo de cumplir aceleradamente con grandes metas materiales; con factores ligados a la ausencia de componentes que permitieran fluir la innovación, a nivel local, y con la falta de un sentido pluralista de las diferencias culturales nacionales: el factor indígena.

Los componentes que se privilegian en COPLAMAR son la atención a la salud, la educación, el abasto alimentario, la dotación de agua potable, la construcción de caminos, la generación de empleos, la electrificación rural, el desarrollo agroindustrial y los servicios de apoyo a la economía campesina (crédito, asistencia técnica y comercialización) (E. Del Val. 1998).

COPLAMAR reúne en su centro a once dependencias del gobierno federal encargadas de fomentar la microproducción agropecuaria y agroindustrial, que laboraban (no sin problemas) desde el inicio de la década del setenta con campesinos temporales, en microrregiones especializadas<sup>93</sup>. Contrata con diferentes dependencias federales la realización de obras y servicios en las zonas seleccionadas<sup>94</sup>. Así por ejemplo, para atender grandes rezagos en la atención a la salud rural contrata servicios con el Instituto Mexicano del Seguro Social. En 1979 se crea el IMSS-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria que da atención primaria a la salud con un sentido preventivo y curativo, promueve el uso de la medicina tradicional, provee servicios de planificación familiar, construye unidades médicas rurales y opera un sistema de transporte. El Programa Casas-Escuelas provee a los niños alimentación especial y a sus familias la construcción y rehabilitación de sus viviendas. En las zonas áridas del país se crea una comisión que promueve la realización y comercialización de actividades productivas. Las tareas del Instituto Nacional Indigenista se incorporan al COPLAMAR con lo que sus funciones experimentan un considerable apoyo. Las investigaciones de la COPLAMAR sobre la marginación nacional y la formación de una canasta básica alimentaria aun son consultados y continuados.

---

<sup>93</sup> El Instituto Nacional Indigenista, la Promotora del Maguey y del Nopal, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Productos Forestales de la Tarahumara, la Compañía Forestal de la Lacandona, el Fideicomiso de la Palma, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos, los Fideicomisos relacionados con la hierba de candelilla y la Federación de Cooperativas Limitadas La Forestal, F.C.L.

<sup>94</sup> Los convenios incluyen a los programas de agua potable, caminos, el CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas, y el de mejoramiento de la vivienda, entre otros.

El IMSS-COPLAMAR es una continuación de esfuerzos por ampliar la cobertura del IMSS a sectores sociales del campo carentes de capacidad de pago. A este programa antecesor se le denomina Unidades Médicas Rurales IMSS-CONASUPO, el cual funciona durante cinco años. El aporte comunitario se valora en términos de trabajos comunitarios, en beneficio de la construcción y el mantenimiento de las unidades médicas rurales, compromiso que no siempre se cumple. Entre esos sectores sociales se cuentan a los ejidatarios organizados y con capacidad de crédito y a los jornaleros agrícolas de las regiones más productivas del noroeste del país. El número de beneficiarios de ambos sectores suma casi 2'800'000 personas, antes del inicio del IMSS-COPLAMAR. También incluye a 600 mil productores cañeros, a sus trabajadores estacionales así como a sus respectivos familiares (J. Rueda V. 1981). Las poblaciones objetivo de los programas de atención primaria de estas unidades médicas son los menores de 5 años de edad y las mujeres embarazadas.

El funcionamiento de las 310 unidades médicas rurales de dicho programa se considera satisfactorio, tomando en cuenta el contexto campesino mestizo, pero falla en su intento de operar con los sectores indígenas del sur y centro oriente del país<sup>95</sup>. El principal reto del IMSS-COPLAMAR consiste en "integrar patrones culturales vigentes con nuevos modelos y conseguir que la población asuma la responsabilidad de mantenerse sana, pero utilizando ventajosamente nueva información, nuevos recursos y nuevos agentes lograr la participación de la población en el cuidado y conservación de su salud" (G. Velázquez D. 1981:65). Son impresionantes sus estrategias y logros en materia de infraestructura material; en la dotación de personal médico y paramédico; en la dotación de medicamentos, y en el control computarizado central, dado el corto tiempo de su funcionamiento (1979-1982).

El Programa se propone construir, equipar y operar 3 mil unidades médicas rurales y 40 clínicas hospital de campo con un presupuesto de 10 mil millones de pesos de 1981 (M. López A. O. 1981). A fines de ese año ha construido, equipado y operado más de 2 mil unidades médicas rurales y 41 hospitales. Ellos atienden a más de 4 millones de personas de total potencial calculado en 11 millones 300 mil personas, localizadas en más de mil municipios, pertenecientes a 31 entidades federativas. Las entidades federativas con mayores rasgos de marginalidad reciben mayor

---

<sup>95</sup> Los indicadores anuales utilizados incluyen el promedio diario de consultas, el tipo de curaciones e inyecciones

atención. Oaxaca por ejemplo participa con 239 unidades médicas rurales y con 4 hospitales rurales, pertenecientes a 199 municipios. La población oaxaqueña potencialmente atendible alcanza al millón 400 mil personas y la población atendida rebasa el medio millón de personas (S. Monjardín E. 1981).

La calidad del servicio prestado varía grandemente entre los estados de la República, notándose mayores deficiencias en los estados con mayor presencia indígena. Las unidades médicas allí dan relativamente menos consultas, se atienden menos partos, se llevan menos registros familiares, se solicita una menor orientación para la planificación familiar, se forman menos parteras empíricas, y se realizan menos campañas sanitarias en las comunidades (J.O. Herrera T. 1981). Estos indicadores dan una idea de la magnitud de la tarea emprendida y de las dificultades que encarara el Programa.

#### **4.10.3 El Sistema Alimentario Mexicano.**

El SAM nace en 1980 con el objetivo de superar la pobreza rural siguiendo una estrategia para lograr la autosuficiencia productiva en granos básicos y de alcanzar mínimos nutricionales para las mayorías. Dura un poco más de dos años, pues con la crisis petrolera y de la deuda externa, y ante la urgencia de legitimación con obras materiales, el jefe del ejecutivo federal lo abandona.

Su enfoque central es productivo y se centra en el análisis y la modificación de los sistemas de producción, el abasto y el consumo. No ignora la necesidad de fortalecer la industria de bienes de capital agroalimentarios; de apoyar la investigación tecnológica de procesos productivos y de su difusión, especialmente entre las pyme, y de enriquecer el contenido nutricional de los alimentos.

Su diagnóstico preciso de las condiciones de producción de los granos básicos, la experiencia de PIDER y la disponibilidad de complementos programáticos, subsidios y créditos adicionales hacen posible que en su primer año de operación se logren en el país las cosechas más altas de maíz (18 millones de toneladas, sólo igualadas por el Programa Nacional de Solidaridad, en 1994) y se reduzca su importación. Sin embargo, en el año siguiente de operación del SAM escasea mucho la lluvia y baja la cosecha. Como ya no hubo un tercer año de operación con los mismos

---

aplicadas, la proporción de partos atendidos y el control para la planificación familiar (J. Herrera T. 1981).

componentes programáticos, queda siempre la duda acerca de su bondad como instrumento para incentivar la autosuficiencia productiva, mediante el estímulo a las pequeñas y medianas empresas.

Los logros del SAM en materia de abasto rural son más profundos por sus efectos sinérgicos y hoy día sirven de ariete para la operación de varios programas sociales compensatorios. El SAM le da un decidido impulso al programa de tiendas rurales de la CONASUPO inyectándole nuevas inversiones en transporte y almacenamiento rural, capacitando al personal y dotando a las comunidades campesinas de un instrumento para que se organicen, vigilen la operación del abasto y amplíen sus funciones productivas y de desarrollo regional: los Consejos Comunitarios de Abasto (CCA). Estos Consejos nacen como una entidad controlada por un reglamento gubernamental que a la vez es una garantía y una camisa de fuerza, como se muestra a fines del sexenio del presidente De la Madrid con intensas movilizaciones nacionales que buscan una mayor autonomía, la eliminación de la corrupción de los funcionarios de la CONASUPO y mejores precios para los artículos distribuidos.

Nuevamente como en el caso del IMSS-COPLAMAR, el esfuerzo gubernamental es enorme para crear una infraestructura física para el abasto. Hoy día la red de tiendas rurales supera las 23 mil, su flota de transportes y la red de almacenes rurales son de las más grandes en el mundo. Pero no se logra alcanzar masivamente el objetivo de diversificar las funciones de los CCA ni contrarrestar las desigualdades estructurales. La autogestión campesina no logra competir en igualdad de condiciones con el capital comercial, por lo que se reduce el margen de precios esperable en el nivel local, cuando baja principalmente el volumen distribuido de maíz y se empobrece la composición de la canasta básica. La acción institucional frecuentemente significa centralismo, insensibilidad de funcionarios ante el deseo de autonomía campesina, corrupción y costos de operación excesivos, que únicamente pueden disminuir con la participación democrática de los CCA. Porque para los campesinos autonomía no significa ruptura con la institución, sino el ejercicio de derechos que le exige el cumplimiento de sus funciones originales. Tampoco significa sustituir al comercio privado.

Utilizando la terminología de A. Bartra (1992), en los CCA se encuentran dos 'frentes', el de trabajo y el de abasto. El primero comprende la participación en programas productivos, comerciales y crediticios, que pueden florecer hacia organizaciones de segundo piso, de carácter

regional, como se observa en los grupos de trabajo colectivo de cafetaleros, maiceros, apicultores y de mujeres. Los frentes de abasto son organizaciones de consumidores para un abasto barato y oportuno. Tienen un mayor espectro y extensión social que los anteriores, pues aparte de los productores comerciales participan campesinos de subsistencia y jornaleros, entre otros.

Una cosa es el asunto técnico de la regularización del abasto, al cual le da acceso la institución y otra programar la demanda. La verdadera meta, afirma Bartra, es una organización de consumidores cuya célula básica es la economía doméstica: programar la demanda supone la participación de los principales papeles jugados en el año por los productores y no sólo su papel de consumidores. La formación de 'bancos regionales de maíz' campesinos es una iniciativa de varios CCA, que no ha podido extenderse masivamente, pero que presupone la posibilidad del pago a lo largo del año con maíz, haciendo compatible el flujo irregular de los ingresos con la distribución anual de sus necesidades. En Oaxaca y Guerrero se han presentado ejemplos valiosos en este sentido.

#### **4.10.4 El Programa Nacional de Solidaridad.**

Este programa se aboca a servir de mecanismo compensatorio de riesgos macroeconómicos y costos sociales extremos así como de instancia legitimadora de las masivas privatizaciones de empresas públicas. Tan enorme tarea es designada como 'liberalismo social' y es en los propios términos de su entorno en donde radica el límite de sus propios aciertos y errores más que en la disponibilidad de recursos, en la naturaleza innovadora de sus modos de operación o en las resistencias sociopolíticas.

El PRONASOL es expuesto ante la opinión pública como un programa presidencial con una gran carga publicitaria e ideológica, la cual aumenta el potencial contenido en los recursos financieros y humanos disponibles y en los modos innovadores de operación, a la vez que neutraliza las resistencias sociopolíticas. Simultáneamente se esconden a la opinión pública los riesgos macroeconómicos. De esta manera no resulta incongruente plantear que el programa muestra una eficiencia operativa relativamente elevada y evidentes logros en el acceso a satisfactores fundamentales, los cuales se acompañan de un gasto social generoso, el más grande de las últimas dos décadas; pero que no alcanza a cumplir con sus objetivos compensatorios, no tiene la capacidad de regular el mercado de trabajo ni de reducir los costos sociales del estilo de desarrollo neoliberal.

Y la legitimidad política lograda por el PRONASOL en el corto plazo se derrumba estrepositosamente, una vez que los potenciales riesgos macroeconómicos se convierten en duras realidades.

Este planteamiento sobre la naturaleza de este programa es más complejo que el presentado tradicionalmente en la literatura especializada bajo el tema de la inevitabilidad de la crisis fiscal del Estado y de sus consecuencias y bajo el enfoque racional administrativo de varios organismos internacionales de financiamiento.

El PRONASOL se inserta parcialmente dentro de la tradición mexicana de políticas sociales para atender principalmente a quienes viven en extrema pobreza, pues forma la parte compensatoria del ajuste estructural más violento y unilateral que ha experimentado el país y que incluso sorprende a los organismos internacionales de financiamiento<sup>96</sup>. Intenta atacar la pobreza mediante la complementariedad de cinco tipos de acciones: i) la compensación (llamada bienestar), ii) la dotación de infraestructura básica, iii) el apoyo a proyectos productivos, iv) el estímulo a la participación local en la planeación y ejecución de las obras, y v) las acciones de desarrollo regional<sup>97</sup>. El 'bienestar' abarca en 1992 más de las dos terceras partes del presupuesto programático.

Los tres primeros tipos de acciones los realiza mediante la coordinación de diversas instituciones federales y estatales y mediante convenios de 'desarrollo social', poniendo énfasis en la descentralización de las acciones. Con la participación local busca el involucramiento de las organizaciones populares de los diferentes partidos políticos en 'comités de solidaridad' como entidades receptoras de los beneficios e iniciadoras de las obras. Estos comités evolucionan, de un lado, mediante la acción de promotores profesionales con experiencia política previa y de 'contralores sociales', cuya tarea es alcanzar el control y la transparencia de los fondos públicos en el nivel local. Y, del otro, mediante el fortalecimientos de estructuras sociales de control político.

Sus poblaciones objetivo son los campesinos, indígenas, pescadores ribereños y pobladores urbanos pobres. Da comienzo con un número reducido de programas compensatorios en salud,

---

<sup>96</sup> Existen naturalmente opiniones más benignas del programa. Para L.F. Barrón y G. Trejo (1995:537-8), por ejemplo, el PRONASOL es innovador por cuanto se inscribe como parte de un programa de estabilización económica, en el cual "el gobierno deja de ser la fuente del bienestar y pasa a ser 'tan sólo' la agencia que provee los medios para que la población más pobre se procure el bienestar de manera individual".

<sup>97</sup> Este último tipo de acciones se dirige al desarrollo de regiones específicas y contempla la coordinación entre instituciones de los gobiernos federal y estatal y grandes organizaciones populares especializadas en sistemas productivos, localizados en los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

educación, abasto y dotación de servicios colectivos, hasta alcanzar a los 46 programas, en 1994, entre los que figuran programas tan variados como la atención a campesinos con carteras vencidas en la banca de desarrollo, prácticas de agricultura ecológicamente sustentable, la atención a grupos sociales vulnerables y 16 programas destinados a regiones específicas (E. Del Val. 1998). Los comités solidarios llegan a sumar 80 mil en todo el país, según la información oficial.

Los efectos esperados del PRONASOL posiblemente intervienen en los cambios censales nacionales en cuanto a la dotación de servicios a las viviendas: entre 1990 y 1995 se dan mejorías de 5.5 y 9.3 puntos porcentuales, respectivamente, en la dotación de agua potable y drenaje. En cuanto a la calidad nutricional de los menores de edad del medio rural, como ya se asentó anteriormente, no se observa una mejoría significativa entre 1974 y 1996.

Los efectos sobre el empleo y el ingreso son más difíciles de observar. Incluyen los apoyos crediticios ante la banca comercial a microempresas viables y el subsidio a comités campesinos de abasto con problemas de liquidez. Ambas acciones suman alrededor de 20 mil apoyos en dos años (E. Del Val. 1998). También incluyen la formación de cajas de ahorro y préstamo campesinas que fomentan el ahorro con una mezcla de créditos blandos y estímulos a fondo perdido, como parte del programa 'crédito a la palabra', que premia la recuperación de pequeños créditos a la agricultura temporalera para el autoconsumo con un subsidio que tiene seguimiento individual y de grupo y la posibilidad de crecimiento en ambos sentidos, individual y grupal.

Los efectos sociopolíticos son quizá los más importantes del PRONASOL. Se recupera la confianza de la opinión pública en la figura presidencial. Incluso el presidente de la República trata de reelegirse varias veces con el apoyo de los comités de solidaridad. Vuelve a ser numerosa la votación electoral a favor del Partido Revolucionario Institucional. Parte de los nuevos cuadros de legisladores de este partido nace de las filas de funcionarios del Programa, y en el discurso oficial se integran la política económica y la política social, bajo el signo de la 'solidaridad'. Pero el verticalismo y clientelismo del Programa se impone y la mayoría de los comités solidarios tiene una vida efímera.

El efecto sobre la organización campesina es diverso. De un lado, se observa el deterioro de las organizaciones más consolidadas del noroeste del país y, del otro, aparece el fortalecimiento de organizaciones indígenas de productores cafetaleros en el sur y sureste, las cuales cuentan con



apoyos del programa. También resurge el descontento campesino e indígena violento en algunas regiones en donde era importante la acción del PRONASOL.

#### **4.10.5 Los Fondos de Desarrollo Social Municipal.**

PIDER, COPLAMAR y los programas estatales de inversión de los Convenios Unicos de Coordinación se funden en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, creado en 1995, bajo el diseño del BM, y enclavado institucionalmente en la Secretaría de Desarrollo Social.

Su creación obedece a la necesidad de contrarrestar desde la jefatura misma del ejecutivo federal los efectos no deseados de las políticas de ajuste y de la crisis financiera.

Sus objetivos principales son el fortalecimiento de la infraestructura física, la descentralización a favor del control municipal y la asistencia crediticia. En el mediano plazo idealmente debe reducirse la inversión en infraestructura física y crecer los recursos destinados a la capacitación y la educación.

Su población objetivo la componen personas que viven en pobreza extrema y que tienen carencias graves de servicios básicos, aunque se presenta cierta separación de género, que con el tiempo debiera desaparecer: los varones que reciben más subsidios para trabajo temporal y las mujeres que reciben más asistencia en servicios. Sus fuentes principales de financiamiento incluyen fondos federales y fondos aportados por la sociedad.

Su estrategia contempla la complementariedad entre los tres niveles de gobierno, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones locales, aunque el aliento a la participación comunitaria es una estrategia superior a las demás. Se trata de fortalecer las capacidades para que los más necesitados expresen sus necesidades y lleven a cabo proyectos adecuados, asesorados técnicamente. Asimismo cuentan con una normatividad tendiente a mantener elevada la eficiencia administrativa, de manera que con ella se pierda la desconfianza hacia los funcionarios gubernamentales (CEPAL. 1997:110-1).

En México, los Fondos del Desarrollo Social Municipal operan primero a través del llamado Ramo 26 de la Secretaría de Desarrollo Social y que, en 1998, cambia por ley y ya no por convenio al Ramo 33. Se trata de fondos federales que la federación condiciona a los estados y éstos a los municipios, por lo que se podría hablar más que de descentralización de desconcentración recursos;

proceso que hoy día contiene puntos debatibles que no corresponden a un principio de equidad-combate a la pobreza.

Su presupuesto en términos reales desciende, aunque en términos nominales crece de los 9'270 millones de pesos, en 1994, a 13'888 millones en 1998. Y a esta reducción se agregan los recortes que sufren las operaciones sectorizadas de la SEDESOL; la modificación de la cobertura de otros programas como LICONSA, y la negativa de que en las localidades en las que interviene PROGRESA participe la complementariedad de otros programas. De esta manera pueden quedar marginados de los subsidios contingentes sociales con características de pobreza y extrema pobreza (D. Colmenares P. 1998).

#### **4.10.6 La operación de los Fondos del Desarrollo Social Municipal en el estado de Oaxaca.**

Puede ser interesante para el lector conocer un poco más de la operación actual de los Fondos en uno de los estados más pobres del país. Para ello se ha seleccionado al estado de Oaxaca<sup>98</sup>.

En 1998 la inversión asignada para el desarrollo económico y social del estado asciende a 3'500 millones de pesos, el 40% de la cual proviene de conceptos que se inscriben en el Ramo 26 del Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, y en los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, del Ramo 33. Dichos Fondos experimentan en los últimos cuatro años un incremento a precios de 1994 de 36.5 millones de pesos, que hacen figurar al estado en el lugar siete, en promedio cuatrienal y en el lugar tres, en 1998.

Los municipios que administraban en 1993 el 22% de los Fondos, en 1998 administran el 67%. Este cambio significa que los recursos de los Fondos administrados por los municipios crecen 5.2 veces. Además se privilegian en los últimos seis años a los municipios clasificados como de 'muy alta marginación' con el 32% de los Fondos y a los de 'alta marginación' con el 37%. Aquéllos reciben entre 1993 y 1995, en términos per cápita, el doble de recursos que los de 'muy baja marginación'. Y el triple de esos

---

<sup>98</sup> La información es oficial y se encuentra en E. Contreras S. (1998:44-45).

recursos entre 1996 y 1997. En 1997, por ejemplo, las localidades de menos de 500 habitantes, tradicionalmente olvidadas, reciben casi el 40% de estos Fondos, aun cuando en ellas vive únicamente el 22% de la población.

Los rubros de destino de los Fondos, en el último sexenio, representan un cierto giro en cuanto a la tradición mexicana que, sin embargo, no alcanza a cubrir plenamente los rubros de capacitación y educación, recomendados por los organismos de financiamiento internacional. Al rubro de 'la reducción de la pobreza extrema y la modernización educativa' se le asigna en el sexenio el 50%, al 'desarrollo agropecuario, forestal y pesca' el 23%, a 'comunicaciones, infraestructura y energía' el 17% y al 'empleo temporal y a otros subsectores' el 10% restante. A continuación se comentan brevemente las condiciones de operación de algunos programas particulares financiados con los Fondos.

El proceso de descentralización del gasto implícito en el ejercicio de los Fondos implica una tarea de capacitación a las autoridades de los municipios rurales y más pequeños. En el estado tres de cada cuatro municipios se rigen por normas del derecho consuetudinario para introducir las obras y los servicios más importantes y para nombrar autoridades, que duran poco tiempo y que no reciben pago alguno. La capacitación ofrecida abarca, de un lado, los trámites administrativos y el uso de medios electrónicos. A todos los municipios se les ofrece al menos un curso de capacitación y al 10% se le dota de equipo de cómputo, previa conexión telefónica. Del otro lado, se procura eliminar mediante el diálogo, actitudes excluyentes que tradicionalmente marginan a las localidades rurales ajenas a las cabeceras municipales, para lograr una distribución equitativa de los bienes y servicios. En algunos casos cuando aquellas localidades son muy numerosas, se llega a establecer turnos y en otros casos, cuando son menos numerosas, se establece una distribución equitativa entre las comunidades.

La construcción y el mantenimiento de la comunicación terrestre se enfrenta en el estado de Oaxaca a elevados costos unitarios, dada su difícil orografía, especialmente notable en los municipios rurales e predominante indígenas. Se logra comunicar a la totalidad de las 570 cabeceras municipales del estado con excepción de una de ellas. Para el mantenimiento se opera con un programa integrado con participación comunitaria, procurando dar empleo temporal y capacitación a los beneficiarios en el manejo de maquinaria pesada y en cuestiones administrativas. Se calcula

que los beneficios consisten en una baja en los costos unitarios, respetando la normatividad oficial vigente, y en la elevación de la capacitación. Los beneficiarios ascienden al medio millón de personas.

El programa compensatorio más imaginativo se denomina Aula Abierta y pretende mejorar los estados nutricionales de niñas, niños y mujeres gestantes y en etapa de lactancia, residentes en localidades pequeñas de muy alta marginación y con alto porcentaje de población indígena. La columna vertebral del programa la componen tres mil cocina-comedores equipados que ofrecen comida caliente para toda la comunidad y raciones de leche en polvo, surtidos con una canasta básica técnicamente diseñada y distribuidas por el programa de abasto rural de DICONSA. Las comunidades cooperan con alimentos de origen local y otros insumos para la elaboración de los alimentos. Esas cocinas se localizan en 358 municipios y benefician a casi medio millón de personas. Procura crear un espacio educativo informal que facilite innovaciones con el concurso de charlas en lengua indígena y de los recursos que ofrece la televisión. Este espacio pedagógico es alimentado con la producción de recetarios de cocina, prácticas escolares, talleres de lectura, atención primaria a la salud, el reforzamiento de la infraestructura física en agua potable, saneamiento básico, mobiliario de la vivienda, granjas de traspatio, vigilancia antropométrica. El número de acciones complementarias tiene una gran variabilidad por localidad, debido a la restricción de recursos. Entre sus efectos medibles figuran la elevación del nivel nutricional 'normal' de los menores de 5 años de edad del 42 al 84%, según una autoevaluación. Y el menor incremento de la mortalidad infantil en los municipios con mayor densidad de acciones del programa, en comparación con el crecimiento de la misma en los municipios oaxaqueños de alta y muy alta marginalidad (*ibid*:74-75). Este programa es suspendido en agosto de 1998. Se le sustituye por la normatividad del PROGRESA.

#### **4.11 El PROGRESA.**

Al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) lo antecede la crisis del peso mexicano (1995-1996), que restringe severamente por dos años el gasto público, alterando el tradicional calendario sexenal del gasto y de la legitimidad política. PROGRESA inicia 'después de

tiempo', en 1997, lo que acorta en tres años sus fases sexenales y reduce sus posibilidades socio-políticas.

Su modelo programático nacional más inmediato es un programa piloto complementario a los Fondos de Desarrollo Social Municipal, basado en proyectos de educación, salud y alimentación, y focalizado en niños y mujeres embarazadas y en lactancia. Recibe el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (PASE) (A. Ziccardi, 1999:4)<sup>99</sup>. Es importante subrayar este antecedente, pues da la impresión de que se insertaría como parte de un programa integrado y descentralizado. Sin embargo, estas dos características se abandonan cuando se constituye el PROGRESA, que adopta en su primera fase, por lo menos, un estilo centralizado y focalizado en personas individuales. Algunos especialistas le criticarán posteriormente no haberse apoyado más en los modelos integrados del PRONASOL y de los Fondos de Desarrollo Social Municipal.

Este programa tiene como objetivo ampliar en localidades rurales calificadas censalmente como extremadamente pobres las oportunidades, capacidades y habilidades básicas de las familias pobres, proporcionándoles ayudas materiales. En su primera fase, provee ayuda alimentaria a niños pequeños y a madres embarazadas y lactantes. Entrega ayudas económicas, servicios de atención primaria a la salud, ayudas para la adquisición de útiles escolares y becas educativas a niños y niñas que asisten regularmente a la escuela entre el tercero de primaria y el tercero de secundaria. Además lleva a cabo acciones para mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, rehabilitando la infraestructura y proveyendo equipamiento. En su segunda fase, que quizá ni comience, tiene planeado generar oportunidades productivas y fortalecer mecanismos de comercialización de los bienes producidos en las comunidades atendidas coordinándose con otras dependencias gubernamentales. En esta fase se espera que sean las mismas comunidades las que operen los proyectos productivos y se organicen en empresas de participación cooperativa<sup>100</sup>.

PROGRESA sostiene un ritmo de crecimiento extraordinario de su cobertura poblacional, el cual supera ampliamente a los otros programas integrados aquí reseñados. Beneficia en su primer

---

<sup>99</sup> Existen modelos extranjeros con proyectos y beneficiarios similares como uno que funciona en Argentina con fondos del BM.

<sup>100</sup> En 1999 el presupuesto autorizado del Programa en 1999 es de 7724 millones de pesos. En mayo de ese año se anuncia no la segunda fase del PROGRESA, sino el inicio de un nuevo programa de combate a la pobreza, el Programa de Atención a Regiones Prioritarias con un presupuesto de 9100 millones de pesos, con la promesa-- poco creíble-- de

año a 400 mil familias del medio rural, que se encuentran en extrema pobreza, las cuales representan un poco más de 2 millones de personas de un total de 26 millones que nacionalmente se encuentran en dicha situación, según sus propios cálculos (PROGRESA. s.f.). En 1998 la atención se incrementa a 2 millones de familias que corresponden a una población cercana a los 10 millones de personas, o sea al 38% aproximadamente de la cifra estimada de pobres extremos del país<sup>101</sup> y a millón y medio de niños y niñas, residentes en 33 mil localidades. El programa estima que entre 1997 y 1998, la ayuda alimentaria y las becas educativas alcanzan, en promedio, al 34% de los ingresos monetarios de las familias en pobreza extrema, equivalentes a 235 pesos mensuales. Si se considera que estas unidades domésticas destinan aproximadamente el 45% de su ingreso a la compra de alimentos (307 pesos al mes), el apoyo alimentario propiamente dicho de 90 pesos al mes del PROGRESA, corresponde al 29.3% de este monto (citado por F. Rello. 1998:47).

PROGRESA procura establecer, desde su primera fase, la coordinación interinstitucional a nivel localidad, rompiendo con otra tradición que limitaba dicha coordinación a otros niveles geográfico-administrativos más agregados pero también más formales que operativos, quizá exceptuando al PIDER. PROGRESA se apoya en la infraestructura del Programa de Abasto Rural de DICONSA, el cual atiende actualmente a unas 23 mil tiendas en todo el país. A partir de estas rutas DICONSA establece rutas especiales a las 10'000 localidades PROGRESA no incluidas en aquél programa, ayudado muchas veces con medios de transporte tradicionales y por los propios beneficiarios. Dentro de las localidades beneficiadas investigadores externos identifican con un elevado costo a las familias 'en extrema pobreza' que recibirán los apoyos del programa, sin que ese número pueda incrementarse en el tiempo<sup>102</sup>.

Este procedimiento ha sido justamente criticado por observadores externos y por los mismos beneficiarios, por no prever errores de estimación en poblaciones previamente señaladas por el

---

producir efectos en 100 días (*La Jornada*, 7 de mayo de 1999. Entrevista a J. Boltvnik).

<sup>101</sup> Para identificar al grupo objetivo utiliza como criterio principal fundamentalmente al ingreso per cápita de la familia comparado con el costo de la canasta básica alimentaria, aun cuando cuenta con información propia suficiente para complementarlo con otras variables como la composición y el tamaño de los hogares, edad y escolaridad, participación de sus miembros en el trabajo, equipamiento de viviendas. Sin embargo, no se conocen los análisis del programa hechos sobre un concepto multidimensional de la pobreza.

<sup>102</sup> Según información extraoficial, cada encuesta familiar aplicada por empresas privadas le cuesta al país \$300, cantidad exagerada dados los costos con que opera la investigación social en las universidades públicas. Los responsables del Programa han afirmado públicamente que se llevará a cabo al final del sexenio una evaluación oficial con un calidad extraordinaria, la cual estará a cargo de una empresa norteamericana. Se supone que el costo también será extraordinario.

Conteo de Población de 1995 como 'localidades con extrema pobreza', por crear divisiones al interior de las mismas, por no ampliar la cobertura inicial, y por impedir que otros programas gubernamentales intervengan en dichas comunidades, si no es por invitación del propio programa. Otras críticas se relacionan con el centralismo con que se administra el Programa y que ha levantado incluso la animadversión de funcionarios de los gobiernos de los estados. Es igualmente criticable la poca información que se difunde sobre las medidas que se han tomado en las localidades atendidas, en cuanto al mejoramiento de la infraestructura física y de la calidad de los servicios de salud y educación<sup>103</sup>.

Estas críticas sobre los criterios de selección de beneficiarios pueden parecer pequeñas frente al gran número de localidades y poblaciones atendidas, al cabo de año y medio de operación<sup>104</sup>. Sin embargo, los hechos criticados pueden ejercer sus efectos no deseados, al momento de pasar el programa a su segunda fase, en la cual se maneja a la comunidad o al menos a un grupo de interés como unidades de análisis y de trabajo, pues se pueden acentuar los conflictos internos, echando por tierra el loable propósito de fincar el programa sobre empresas de participación social o comunitaria, por haber optado por un tipo de focalización extrema, que persigue impedir que se agreguen aprovechados que no tienen 'la' necesidad verticalmente definida. Otro problema de focalización pendiente en el programa es que elimina los núcleos de pobreza extrema existentes en las ciudades incluso en las pequeñas ciudades, así como a los sectores empobrecidos por el propio ajuste estructural, que no alcanzan a beneficiarse de los programas de empleo temporal.

Un acierto del PROGRESA es haber seleccionado a la madres en pobreza extrema como unidad de trabajo y análisis. En otros programas integrados dicha unidad son los campesinos pobres fundamentalmente varones. La recepción de las ayudas por las madres modifica la división de funciones al interior de las unidades domésticas y contribuye a valorizar el papel de la mujer con todos los efectos positivos que esta valorización trae consigo sobre la socialización de los niños. A mediano plazo y para otras latitudes con similares niveles de pobreza, el Banco Mundial, por

---

<sup>103</sup> Existe información periodística poco sistemática que afirma que se violan derechos humanos por parte de los prestadores de los servicios de salud en localidades indígenas atendidas por el PROGRESA (*Ojarasca en la Jornada*), junio 1999.

<sup>104</sup> PRONASOL concedió becas a unos 200 mil niños y los albergues de niños indígenas del programa COPLAMAR Educación para Todos atendieron a 75 mil niños de todo el país y las normales rurales atendieron a 15 mil jóvenes

ejemplo, ha estimado mediante regresiones estadísticas, que por cada año escolar adicional que las niñas permanecen en la escuela secundaria, se reduce la mortalidad infantil en un 15 por mil (B. Kliksberg-1998:29)<sup>105</sup>. Así parece necesario establecer mecanismos de vigilancia y de regulación entre los promotores del programa y las propias comunidades, representadas por sus autoridades, de manera que se reduzcan posibles desviaciones de las ayudas que impiden que se cumplan las metas locales.<sup>106</sup>

Un uso más intensivo de las casas de salud rural por parte de la población beneficiada por PROGRESA parece ser otro de los efectos positivos inmediatos del programa, efecto que en parte, debe atribuirse a las innovaciones programáticas introducidas por la propia Secretaría de Salud.

El incremento del comercio local y regional aparece como un efecto inmediato más de la derrama del PROGRESA. Sin embargo, este beneficio puede contribuir en regiones de marcada polarización social y de explotación comercial a fortalecer estructuras caciquiles. Esta tendencia posiblemente no deseada se acentúa si se piensa en la reciente desaparición de CONASUPO como poder comprador de maíz o al menos como entidad reguladora de su precio rural.

#### 4.12 Conclusiones.

En el capítulo se establecen comparaciones entre los programas los programas integrados para el combate a la pobreza y/o la marginación territorial y un programa focalizado individualmente. Todos ellos sufren de la subordinación a los dictados de la política económica y carecen de mecanismos que mejoren el salario y el ingreso, lo que permitiría mejorar de manera sostenida la distribución del ingreso. No obstante, el PIDER, la COPLAMAR y el SAM contribuyen a una

---

(Conferencia de Salomón Nahmad en La Casa Chata, enero 1999).

<sup>105</sup> Según este autor, "(e)sos años significarían incrementar su capital educativo y ello les permitiría manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo adolescente". Esas opiniones tan esperanzadoras son contradichas por la terca realidad mexicana (urbana) que muestra que la edad de la primera concepción no aumenta, a pesar de que se eleve en unos cuantos años la escolaridad, fundamentalmente por factores culturales que ocurren al interior de las familias muy pobres. Muchas madres inducen el noviazgo y la unión sexual de las hijas adolescentes como un mecanismo para eliminar a una consumidora del seno familiar, pues la chica embarazada pasa a depender de la familia del novio (C. Welti Ch.). Aquí se supone que estos mecanismos socioculturales operan con mayor brutalidad en el medio rural.

<sup>106</sup> En diciembre de 1998, la organización nacional de los pueblos nahuas critica la administración verticalista del PROGRESA (y de PROCAMPO), el uso clientelar y arbitrario de los recursos, y la falta de instancias de participación activa de los pueblos. Denuncia además como una violación de los derechos humanos el condicionamiento de la entrega de las becas a la esterilización involuntaria de las madres beneficiadas o al uso indeseado de métodos de control natal. Pide una "educación que nos permita controlar la natalidad sin métodos de fuerza y engaño" (Conclusiones de los Encuentros de Pueblos Nahuas: Resolución de Conflictos desde la Cosmovisión Indígena, organizados por la Fundación



mejoría en el nivel nacional de pobreza. En cambio, el efecto de los programas integrados del ajuste estructural sobre la pobreza nacional es negativo.

Existen grandes diferencias conceptuales entre los programas integrados y los focalizados individualmente. El concepto de pobreza en estos últimos se ha reducido a su dimensión carencial centrándose en el espacio del hogar rural, la escuela y la clínica de salud, ignorando la dimensión relativa a las capacidades, manifestadas en los proyectos productos para las pyme, en el empleo estable, en las transferencias de valor y en la toma de decisiones de manera participativa. Los efectos esperados del mayor número de años de escolaridad básica, especialmente en las niñas, son valiosos y se manifestarán en el mediano plazo, pero ellos remararán a contracorriente de los efectos perversos que acarrea sobre la población rural pobre el nuevo estilo de desarrollo, como la inducción de una sobreoferta de trabajadores rurales, orientada a acentuar la flexibilización de la organización empresarial y a la depresión salarial, en el país y en el sur y suroeste de los Estados Unidos. La participación de las grandes empresas en el mercado globalizado debe sacrificar a las pyme y a núcleos familiares que sobreviven de la autoproducción y del trabajo inestable. En este sentido, los programas focalizados individualmente enfrentan con herramientas conceptuales más endeble retos mayores que en su tiempo enfrentaron los programas integrados.

A pesar de las profundas diferencias conceptuales que separan a estos dos diseños de política social, el peso de la tradición nacional en la hechura de programas integrados influye para que los programas focalizados individualmente no se apliquen rígidamente. En la aplicación de estos últimos programas pesan favorablemente la infraestructura instalada, la calificación de los recursos humanos, los avances conseguidos en la cobertura social y las innovaciones emprendidas por los programas integrados para mejorar la calidad de vida de la población atendida. Podría pensarse incluso que los programas focalizados no podrían funcionar sin la existencia previa de los programas integrados (C.M. Vilas. 1998:61). Pero si estos efectos complementarios se desaprovechan, en aras de la originalidad política presidencial, resultan insuficientes los esfuerzos focalizados actuales para mejorar sustancialmente la calidad de los bienes y servicios prestados, reducir la heterogeneidad presente en sus formas de distribución y naturalmente para reducir la pobreza extrema rural.

En los programas integrados como el PIDER, la COPLAMAR y el SAM, se observa un componente destinado al fomento del empleo productivo y a la elevación de los precios agrícolas; una mayor integralidad programática, una conceptualización más refinada tanto de la multidimensionalidad de la pobreza como de los mecanismos para enfrentarla; una seria preocupación por producir acciones preventivas más que curativas, y por la elevación de la legitimación política. Ellos contribuyen en su oportunidad a reducir la pobreza extrema, a mejorar la distribución del ingreso y el acceso a satisfactores básicos, indudablemente junto con otros factores. Pero el flaqueante producto por habitante, la crisis del petróleo y la crisis fiscal del Estado no les permite continuar.

Con el nuevo estilo de desarrollo se presenta la preocupación inicial por fortalecer la inversión y el crecimiento económico con el apoyo del comercio internacional y del capital financiero, renunciando a ejercer un gasto social de importancia. Una vez recuperado el crecimiento económico y habiéndose renegociado la deuda externa, a fines de la década pasada, la política social, en general, y el PRONASOL, en particular, reciben renovados recursos que, por habitante, superan a los entregados diez años atrás. Sus sellos característicos son, de un lado, la subordinación a una acelerada apertura comercial y al vigoroso desmantelamiento de la infraestructura estatal. Y del otro, una orientación francamente compensatoria apoyada por la descentralización del gasto, la elevación de la eficiencia administrativa, la centralización en la toma de decisiones y un efectivo manejo ideológico muy centrado en la personalidad del presidente de la República. Sus logros mayores se dan en el terreno del acceso a satisfactores fundamentales, excepción hecha de la vivienda popular, y del clientelismo político electoral, los cuales resultan insuficientes compensar el descrédito por el mal manejo de la administración pública, que sale a la luz con el cambio sexenal. Entonces también sale a relucir que la focalización de la población beneficiada no es tan escrupulosa, que la integralidad de sus componentes es más formal que real y que es limitado su respeto al desarrollo de las iniciativas de la organización local. No obstante, la aplicación del PRONASOL en algunas entidades particularmente afectadas por la falta de crecimiento económico, como Oaxaca, muestra que existe cierto margen para mejorar con imaginación tanto la focalización como la integralidad de sus componentes particulares.

El PROGRESA del gobierno actual no puede cumplir con sus objetivos de combatir la pobreza extrema ni someterse al calendario sociopolítico tradicional, puesto que comienza con retraso y se subordina a una férrea austeridad en el gasto público; factores que impiden la estabilidad de sus convenios interinstitucionales. Además amplía la cobertura de beneficiarios focalizándolos en extremo, pero sacrificando la complementariedad programática. Este programa pudiera considerarse apenas una continuación de uno de los proyectos componentes del PRONASOL llamado 'niños en solidaridad.' Para sus críticos externos, estos factores le obligan a recurrir al clientelismo político electoral, ejercido descentralizadamente. A esta tarea le sirven, por lo menos en el medio rural, los subsidios a la eficiencia productiva. Su presencia es escasa en la atención a la problemática urbana y a los aspectos ideológicos, debido en parte a su celo focalizador y a su preocupación administrativa y contable en sus labores distributivas, no así en sus diagnósticos y evaluaciones estrictamente económicas, para los cuales no se escatiman recursos. Sus efectos deseados no compensan los costos sociales del estilo de desarrollo ni elevan la legitimación política, puesto que crece enormemente la pobreza extrema, a pesar de sus indudables y rápidos logros en la distribución de subsidios a niños y mujeres. Parte de estos últimos logros obedecen a que PROGRESA ha sabido utilizar con eficiencia, centralizadamente, la infraestructura material de anteriores programas integrados.

Los programas focalizados individualmente muestran efectos relativamente menores sobre la reducción de la pobreza extrema, al dejar de considerar imaginativamente la defensa de las formas tradicionales de empleo e ingreso, del sustento productivo de las poblaciones empobrecidas aunque no extremadamente pobres de las localidades atendidas, por el sesgo ideológico y conceptual del purismo focalizador. No se quieren derrochar recursos en poblaciones que 'no merecen la asistencia', aunque sean pobres, porque supuestamente la mejoría de su calidad de vida se las dará el mercado. Por lo tanto se les reducen subsidios, se abate el precio de las mercancías producidas por ellos, se abren unilateralmente las fronteras nacionales a mercancías competidoras, porque contablemente son más baratas, y se permite el establecimiento de contratos de asociación asimétricos con empresas privadas sin la debida regulación gubernamental. Pero resulta que los productores en pequeño de hoy no invierten ni diversifican su producción, sino que prefieren permitir que sus miembros en activo migren y envíen remesas a los hogares, por falta de estímulos.

Los productores en pequeña escala son los que arriesgan su capital en tierras marginales de localidades aisladas, ofrecen trabajo asalariado y podrían cuidar los recursos naturales, una vez capacitados y menos presionados en sus formas de subsistencia. Sus formas microempresariales efectivamente pueden enfrentar el reto del mercado pero con subsidios y mecanismos complementarios mínimos por productor. Y ellas tienen la capacidad de hacer reproducir formas de integración sociopolítica valiosas en ambientes socialmente más homogéneos, en donde se valore la democracia en pequeños grupos y se establezca un balance equilibrador frente a las élites locales en que se asientan las estructuras de poder local.

En la actualidad se presentan resistencias importantes a la toma de decisiones de política social en niveles inferiores de gobierno (regional, municipal e intramunicipal), que impiden el avance de la descentralización y el fortalecimiento de redes de seguridad como estrategias explícitas de política social, lo que es un obstáculo para el establecimiento de una 'comunidad cívica', para usar la feliz expresión de R.D. Putnam (1994).

Las fallas en la descentralización en la toma de decisiones y en el fortalecimiento de redes de seguridad son comunes en la tradición mexicana tanto de los programas integrados como de los programas focalizados. Se ha hecho poco por reducir la heterogeneidad existente en la capacidad de los municipios para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades. Es aun demasiado flexible el margen concedido a los gobernadores para asignar los fondos para el desarrollo social a los municipios, en general, y a los municipios gobernados por la oposición política, en particular. Es cuestionable la eficacia de los (auto)controles administrativos para detener la corrupción, hacer cumplir los objetivos de la descentralización y para alcanzar una participación simétrica, regulada, en las nuevas formas contractuales entre las grandes empresas y los productores rurales en pequeño.

La descentralización del gasto, iniciada 'desde arriba' por los gobiernos, no siempre se opone a una fuerte tradición centralista que acompaña la también a la añeja mala distribución de la riqueza. La descentralización está siendo usada como pretexto para atentar en contra del respeto por los derechos sociales. No es sorpresa que estas tendencias descentralizadoras sean tímidas y hasta se enfrenten a renovadas tendencias centralistas.

Una descentralización más profunda posee al menos tres dimensiones: i) la asignación de responsabilidades normativas acompañadas de una asignación plural de recursos y de la posibilidad

de recolección local e independiente de los mismos, ii) el respeto al fortalecimiento de la gestión local a favor de la equidad, y iii) la gestión local apegada a normas consensuadas. Los riesgos mayores de la descentralización 'desde arriba' parecen ser que sobre las unidades geográficas administrativas locales más pequeñas recaigan nuevas responsabilidades pero se les nieguen recursos frescos; que se neutralicen las gestiones locales a favor de la equidad por acciones de las estructuras del poder local y de los aparatos corporativos que se niegan a renunciar a sus privilegios y que son apoyadas por el poder nacional central, y que las gestiones locales a favor de la equidad acusen una gran heterogeneidad en cuanto a las normas utilizadas, lo que dificulta la formación de panoramas nacionales.

La composición programática puede ser formal o real y desde el punto de vista de la no reproducción de la pobreza interesa que sea real. La complementariedad puede no aparecer ni preventiva ni oportunamente; ser grande la variación en la calidad de sus proyectos componentes, y no coincidir los mismos beneficiarios o, al menos, el mismo grupo de beneficiarios socialmente similares. 'La dispersión de gotas en la arena', o la dispersión de proyectos, tan criticada en los programas de cobertura universal, se puede reproducir en el seno de los programas focalizados individualmente e incluso en el seno de programas en que participen otros actores sociales, y empobrecer el logro de sus objetivos.

La participación de nuevos actores en el diseño de programas integrados incluye la participación del capital privado y de organizaciones voluntarias. Pero así como los programas integrados tradicionales muestran insuficiencias para solucionar fallas de mercado, éstas también se pueden presentar en los nuevos programas que incluyen a nuevos actores<sup>107</sup>. La participación de estos nuevos actores pueden presentar escasas economías de escala; presentar distribuciones, tarifas y valorizaciones sesgadas a favor de ciudades medianas y grandes y de sectores de mayor ingreso. Esto obliga a que el Estado diseñe mecanismos para aumentar la oferta dirigida a los sectores de ingreso reducido y que incentive la participación solidaria de los nuevos actores sociales. Entre ellos

---

<sup>107</sup> J.A Ocampo (1988:8), alto funcionario de la CEPAL, cifra muchas esperanzas en los 'cuasi mercados', que son espacios mixtos, en que compiten productores públicos y privados. En ellos se contratan servicios con agentes seleccionados por concurso o por promoción de organizaciones comunitarias. Un rasgo importante de los cuasi mercados es que se fomenta una cultura para solucionar las deficiencias mutuas, con objeto de ampliar la cobertura hacia los sectores más pobres de la población y de contar con sistemas apropiados de información y de control sobre la calidad de los servicios prestados. En estos nuevos espacios plurales, cada uno de los productores es escuchado, propone y hace realmente lo que sabe hacer.

figuran acciones preventivas más que curativas, acciones para fomentar el cuidado del ambiente, el control sobre normas de calidad, y el respeto hacia las acciones descentralizadas que eleven la motivación y la integración social. Una parte importante del siguiente capítulo, dedicado al análisis sectorial, se preocupa precisamente por sondear la naturaleza de la participación de los nuevos actores sociales.

## **CAPITULO V. EL MERCADO, LA PRODUCCION DE BASICOS Y LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES.**

### **5.1. Introducción.**

Con este capítulo se ilustran los efectos que sobre la producción nacional de algunos bienes y servicios básicos han traído consigo el ajuste estructural y los cambios en los mercados internacional y nacional. En especial se ofrecen respuestas a la pregunta sobre el origen y el destino de las grandes importaciones de alimentos y calzado, ocurridas a raíz de la apertura de mercados y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). También se quiere mostrar que existen similitudes en la suerte que han corrido las condiciones de producción de algunos bienes básicos, lo que refuerza la idea de que es importante volver al pensamiento social latinoamericano de la posguerra que acertadamente le concedió a la producción de éstos un papel central en el desarrollo y que el neoliberalismo ha minimizado. Así, el estudio de las condiciones de producción de los bienes y servicios básicos se complementa con el estudio más común del consumo de ellos, expresado en el análisis de las canastas básicas como un ejercicio no ético. En consecuencia, los proyectos para una eventual mejoría en el acceso obrero y campesino a los bienes salario pasarían también (o previamente) por la posibilidad de remover los obstáculos que entorpecen la producción de los mismos y de promover eventuales estímulos para elevarla.

Una de las ideas centrales del capítulo es que con la globalización se desfiguran los límites que existían en el estilo de desarrollo anterior entre el mercado interno y el externo. Con los cambios internacionales en precios, en las posibilidades de financiamiento y de estímulos a los productores directos de los países centrales, y con la imposición de modelos de consumo global, se modifican las concepciones de las políticas públicas de los países periféricos, respecto de las ventajas competitivas y de la autosuficiencia productiva. Por lo tanto, se estimulan o no a los pyme para que continúen produciendo y se respetan o no sus formas de reproducción, aunque no siempre con la debida oportunidad. En otros términos, la naturaleza y el volumen de la oferta económica de los básicos así como su adecuación a la demanda, responden a una serie cada día más compleja de determinantes económicos, políticos, sociales y culturales.

Planteo a manera de hipótesis de trabajo que: a) el agotamiento del mercado interno, de un lado, y la dificultad para constituir un sector productor de bienes intermedios, del otro, reducen la

oferta de bienes y servicios básicos, cuando se presentan condiciones internacionales adversas, b) la ampliación de las importaciones de bienes básicos cumple papeles diferentes, cuando se pretende remediar desabastecimientos en el mercado interno; cuando se pretende suplantar a éste, para beneficiar a las industrias y agroindustrias con materia prima y mano de obra barata, o cuando se pretende especular con rentas extraordinarias, independientemente de la manera de producir, c) frente a la falta de un subsector de bienes intermedios y frente a importaciones como arma de profundización de la industrialización espúrea,-- según la expresión de Faynsylber-- las políticas gubernamentales muestran una eficiencia reducida. Con el estilo neoliberal de desarrollo y la mundialización del comercio y las finanzas especulativas, el destino de la producción de los 'básicos' pasa a depender crecientemente de factores internacionales, basados a su vez en decisiones de las empresas industriales y de los organismos financieros internacionales, en la difusión de modelos de consumo, y en los cambios en la oferta y demanda de ciertos países claves.

El período seleccionado es el comprendido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la presente década, de manera que se contrastan la industrialización por sustitución de importaciones y el estilo neoliberal. La exposición da principio con una síntesis de los principales ajustes estructurales que han ocurrido en el sector agropecuario en esta década. Continúa con unos comentarios sobre la producción de básicos y las oportunidades y los peligros del mercado internacional, en que se distinguen las tendencias productivas de los subsectores nacionales de la carne de bovino, del maíz, la tortilla, la leche de vaca y sus derivados, y la producción de calzado, y los papeles que en ellos han jugado los actores sociales principales.

## **5.2 El ajuste estructural del sector agropecuario en la presente década.**

El ajuste estructural en el sector agropecuario transforma los arreglos institucionales, tras varias décadas de control gubernamental sobre los productores directos del campo y los consumidores organizados de la ciudad. El ajuste conforma nuevas relaciones entre los sujetos sociales e introduce cambios profundos en las instituciones agrarias. A mediados de la década pasada se introduce una mayor liberalización comercial, se sustituyen varias formas de intervención gubernamental con mecanismos de mercado y se reforman las leyes principales. Así el nivel del gasto, del empleo y de los salarios depende cada vez más de la apertura comercial y menos del impacto de las actuales



políticas públicas. Sin embargo, al desagregar estas últimas, se constata que su efecto es negativo sobre el empleo, los salarios y el ingreso familiar, y es insuficiente el efecto de los programas compensatorios del ingreso (F. Rello. 1998:1-2).

Se pueden sintetizar las ocho principales transformaciones en el sector agropecuario:

- i) La elevación de la tasa de interés. Las tasas reales pasan de ser negativas entre 1984 y 1988 (-.31%) a positivas entre 1989 y 1994 (10-11%) (D. Ibarra. 1995). Después de 1989 cae abruptamente la cartera disponible del crédito de la banca de desarrollo, fuente financiera principal de los ejidos. En cambio se incrementa la cartera de la banca privada destinada a la agricultura comercial.
- ii) La supresión de los precios de garantía y los subsidios. Desaparece el régimen de precios para 12 productos básicos, excluido el maíz. Con el nuevo esquema se utiliza como referencia a los precios internacionales cotizados en las principales bolsas. Esto contribuye a que se depriman los precios al productor. Entre 1990 y 1994 los precios reales de los principales productos agrícolas para el consumo doméstico se deprimen de la siguiente manera: maíz 11.4%, frijol 13.3% y trigo 5.6% (A. de Janvry, G. Gordillo y E. Sadoulet. 1997:13). En 1994 el precio de garantía del maíz se reemplaza por la modalidad del pago directo.

Desaparecen los subsidios implícitos en los precios, como el del sorgo y la soya, los cuales llegan a representar a principio de la década pasada hasta el 13 y el 28% de los respectivos valores de la producción. Se producen en consecuencia alzas en los insumos como electricidad, fertilizantes, semillas mejoradas. Por ejemplo, entre 1990 y 1995 los fertilizantes aumentan su precio en 233% y el índice de precios de las materias primas consumidas por la agricultura se incrementa en el mismo período en 156%, mientras que el de los precios agrícolas apenas se duplica (CEPAL. 1997:5).

- iii) La reducción de la inversión gubernamental en el sector. Esta inversión desciende del 24% de la inversión total en 1988 al 18.5% en 1997.

- iv) La reducción del campo de acción de las empresas paraestatales. La reducción del campo de acción de las empresas paraestatales pretende en la estrategia gubernamental alentar la inversión privada nacional y extranjera y convertirla en motor de la economía nacional. Un complemento del achicamiento de la función gubernamental es la reforma de 1993 a la Ley de Inversión Extranjera, la cual concede mayor desregulación y seguridad al inversionista. Los productores pierden la comercialización segura que ofrecía CONASUPO y sufren el aumento de sus costos de producción,

al retrasarse la inversión del capital privado, pues deben entregar sus productos al mercado local que castiga los precios.

En vez de la tarea reguladora de CONASUPO se instrumenta en 1991 el ASERCA (Apoyo y Servicios a la Comercialización Agrícola), un programa limitado que permite al productor de granos básicos y oleaginosas de precio liberado y homologado con los precios internacionales (sorgo, soya, arroz, trigo) "recibir un apoyo directo del gobierno, de tal forma que los consumidores adquieren productos agrícolas a un precio equivalente al de importación" (CEPAL. 1997:4).

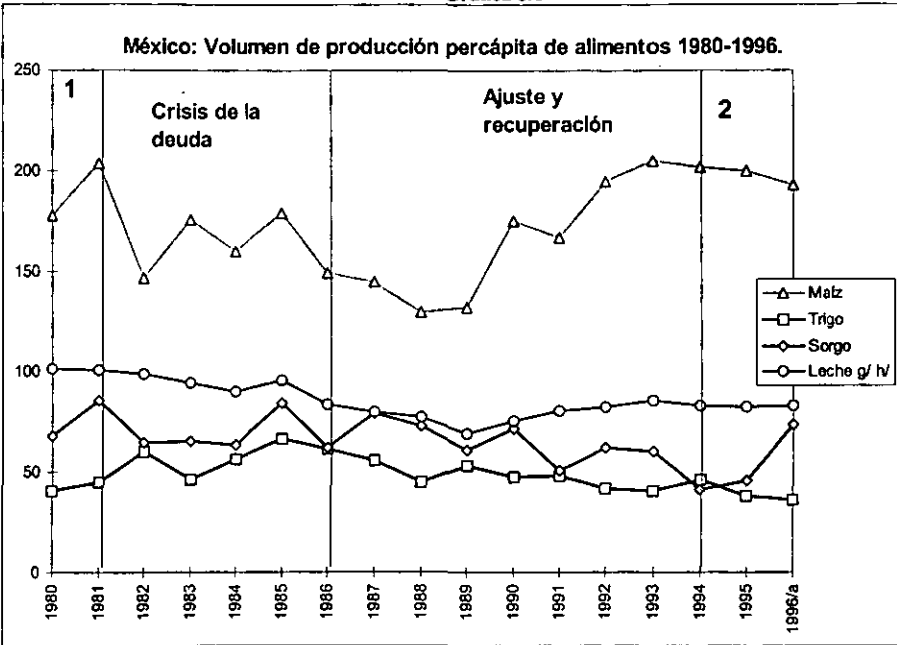
v) La desincorporación y venta de entidades públicas. En 1994 a la SARH, que coordinaba en 1988 a 107 empresas paraestatales, sólo le quedan 8, tres de ellas de investigación (SARH. 1994). Se venden empresas paraestatales importantes como FERTIMEX, PRONASE, BORUCONSA y ANDSA, dedicadas a las producciones de fertilizantes, semillas mejoradas y el almacenamiento de granos, respectivamente. La venta del primero acentúa la importación de materias primas y agroquímicos. Para distribuir éstos el gobierno debe pagar altos precios a empresas privadas. El productor directo produce consecuentemente con menos agroquímicos, bajan sus rendimientos físicos y desciende su rentabilidad. La venta de la mayor productora estatal de semillas y de los almacenes rurales abre un nuevo campo de inversión a empresas agroindustriales, que reciben la posibilidad de establecer contratos oligopsónicos con los productores, cuando no están adecuadamente organizados.

vi) El retiro parcial de programas de extensión agropecuaria, investigación agronómica y apoyo tecnológico. Hasta 1990 crece la superficie cultivada fertilizada hasta alcanzar el 81%, pero después desciende, acentuándose la brecha entre tipos de tecnologías y entre productores de diferente acceso a recursos (A. de Janvry y E. Sadoulet. 1997:43). Igualmente se reduce la superficie atendida con asistencia técnica de 10.4 millones de has. en 1987 a sólo 4.2 millones en 1996 (CEPAL. 1997:87). A los técnicos despedidos de las dependencias gubernamentales se les invita a formar asociaciones voluntarias para la prestación de la asistencia técnica, cuya formación se retrasa por falta de capital. Un resultado de las medidas anteriores es una crisis de rentabilidad de la actividad agrícola, particularmente para el sector ejidal, que impide que en el período 1990-1994 crezca el valor agregado del sector en su conjunto a la par que el PIB nacional. El volumen de producción de los diez principales cultivos nacionales apenas crece en ese período al 1.2% al año, por abajo del

crecimiento poblacional. No sucede lo mismo con la producción maicera, que crece al 7%, ya que este cultivo conserva relativamente una mayor rentabilidad y seguridad, por el retraso en el mantenimiento de su precio de garantía y por los subsidios directos a la producción, como el PROCAMPO, que se revisa más adelante (A. de Janvry, G. Gordillo y E. Sadoulet. 1997:17) (Ver gráfica 5.1).

El ritmo de crecimiento reciente de las importaciones de alimentos apunta hacia un proceso de dependencia alimentaria (Ver gráfica 5.2).

Gráfica 5.1



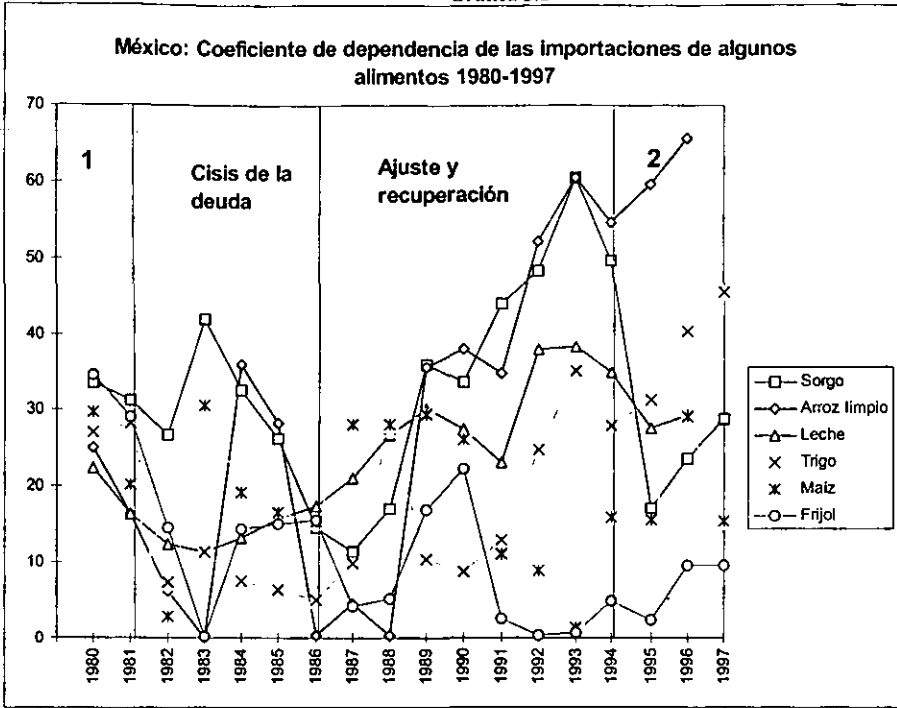
Fuente: CEPAL 1998; CONAPO-CELADE, 1986, 1985, 1989, Interpolaciones de Población.

Nota: El volumen se explica en millones de toneladas per cápita, exceptuando leche que esta en millones de litros.

1. Industrialización por sustitución de importaciones

2. Crisis del peso

Gráfica 5.2



Fuentes: Rello, Fernando 1998, para granos básicos; del Valle Carmen 1998, para el caso de leche

1. Industrialización por sustitución de importaciones

2. Crisis del peso

vii) El establecimiento de acuerdos políticos entre el gobierno y las principales organizaciones productivas. La introducción de reformas legales del período salinista es posible gracias al establecimiento de acuerdos políticos pluralistas con la Confederación Nacional Campesina, con la Confederación Nacional Ganadera y con la Confederación Nacional de Productores Rurales. La estrategia consiste en reforzar primero la legitimidad de dichas confederaciones para luego adecuarlas a la canalización de proyectos productivos. Estos requieren de una parcial suplantación de las organizaciones de base, pues se deben convertir en empresas o comités en solidaridad para recibir recursos, que en realidad son pequeños e insuficientes para reanimar al sector agropecuario y menos para compensar los costos sociales de las reformas estructurales.

viii) La modificación del régimen de propiedad de la tierra. Los cambios al artículo 27

constitucional se orientan a regularizar la tenencia de la tierra, otorgar títulos de propiedad ejidal, y propiciar el funcionamiento de un mercado de tierras para que algunos minifundistas y productores menos aptos transfieran su propiedad a productores más aptos. Es una manera de combatir al minifundio, modernizar la agricultura, facilitar la asociación entre los pequeños productores y los empresarios, y así fomentar la inversión productiva. El PROCEDE es un programa de titulación de tierras, de fomento de la transacción de tierras y de reducción de la violencia rural entre los pequeños productores. En la actualidad el programa ya ha otorgado títulos a más de la mitad de los ejidatarios del país y 3 de cada 4 de ellos ha aceptado participar voluntariamente en él<sup>108</sup>. El PROCEDE no está contribuyendo a agilizar el acceso al crédito, que institucionalmente está restringido ni a facilitar la inversión por falta de ahorro suficiente<sup>109</sup>. Entre los ejidatarios más participativos sobresalen los que tienen más tierra, ingreso y escolaridad. Las regiones del país que más participan más son las del norte y del noroeste del país. En el sur y sureste su labor es más difícil por la menor credibilidad gubernamental, la resistencia indígena a la venta de ejidos y comunidades agrarias, y por la más aguda pobreza rural.

Como esta modernización y mercantilización de la tierra de labor trae consigo costos sociales, el gobierno opera varios programas compensatorios. El mercado de tierras fomenta la inversión, el empleo local y la eficiencia económica, pero también fomenta la desigualdad y la concentración de los ingresos rurales.

Entre 1990 y 1997, según encuestas nacionales de ejidatarios, aumenta el número de los que toman tierra en renta del 0.2 al 22.2%. Disminuye el número de minifundistas, aumenta el número de predios entre 2 y 5 hectáreas y las mujeres dan más tierra en renta por falta de recursos. Cunde la venta ilegal de parcelas ejidales entre los propios ejidatarios, sin que intervenga la autoridad agraria

---

<sup>108</sup> La encuesta ejidal nacional de 1994 revela que entre las razones individuales para ingresar al programa están: con 94% de las opiniones obtener mayor seguridad en la tenencia de la tierra, con 31% resolver problemas de linderos y con 14% únicamente usar el título de propiedad parcelaria como garantía crediticia (F. Rello. 1998:33).

<sup>109</sup> Desde fines de la década pasada el monto del crédito asignado al sector agropecuario se ajusta a su contribución al producto. Ella representaba en 1980 el 8% y baja en 1993 al 7.4%. La cartera se concentra desde entonces en los cultivos más rentables y seguros, contribuyendo al aumento de las carteras vencidas. Los productores excluidos del crédito institucional son transferidos al programa 'Crédito a la Palabra' de la SEDESOL, al que se hará referencia más adelante. Pero los montos individuales de este último programa son relativamente pequeños, lo que favorece el ahorro rural pero no alcanza a convertirse en factor de inversión. Con la crisis del peso mexicano de 1994 este programa se reduce, provocando una baja en los productores que tienen acceso al crédito, formal e informal, del 30 al 20% entre 1994 y 1997 (F. Rello.1998:31).

local para impedirlo. Gradualmente los grupos de interés en el seno del ejido ganan prestigio y legitimación<sup>110</sup>. Esto quiere decir que se fomenta desde el gobierno un proceso de consolidación de la pequeña propiedad a expensas del minifundio, sin que haga su aparición la tan esperada inversión productiva (F. Rello. 1998:32).

### **5.3 La producción de básicos, las oportunidades y los peligros del mercado internacional.**

Los períodos de escasez internacional de divisas afectan negativamente las posibilidades financieras gubernamentales y se favorece la demanda de inversión de capital externo y el aseguramiento de nuevos espacios de acumulación para éste.

Así sucede inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el grueso del financiamiento disponible se destina a la reconstrucción de Europa y de Japón<sup>111</sup>. Tal es el caso de la industrialización de la mayoría de los países latinoamericanos de fines de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del sesenta, que es inicialmente una respuesta a problemas de la balanza de pagos, creados por la escasez de divisas, las restricciones al financiamiento internacional, las restricciones a la demanda de los países europeos en plena reconstrucción, el proteccionismo comercial de los países de desarrollo original, las tendencias a la baja de los precios de los productos agropecuarios, y el deterioro de los términos de intercambio. A manera de ejemplo, de 1950 a 1965 las exportaciones latinoamericanas bajan su participación en el comercio mundial del 12 al 7%, y los precios a sus productos agrícolas descienden un 20%, entre 1954 y 1960. Pero unos años más tarde, entre 1966 y 1970, cuando continúan los subsidios gubernamentales y las economías se encuentran en auge, la velocidad de las exportaciones latinoamericanas triplican la correspondiente a las exportaciones mundiales y sus exportaciones manufactureras son 1.6 veces las exportaciones manufactureras mundiales (W. Fritsch. 1991). Y así sucede después de las crisis energéticas de fines de los años setenta y principios del ochenta.

---

<sup>110</sup> Por ejemplo, asociaciones por cultivo, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito y grupos de mujeres, los cuales por su homogeneidad social relativa frente al ejido en su conjunto ven favorecida la asunción de la responsabilidad, que a su vez induce al ahorro y a la cooperación.

<sup>111</sup> Los países europeos lograron que los beneficios del aumento de los precios llegaran al productor directo de los alimentos, desde fines del siglo pasado, elevando los precios de los productos agropecuarios para los consumidores de la industria y los residentes en las ciudades, porque éstos ya contaban con empleo estable y un ingreso relativamente elevado. Con precios elevados de los productos agropecuarios podían compensar las ganancias relativamente más bajas del sector, garantizando que se modernizara el aparato comercial y que los beneficios realmente le llegaran al productor.

En esos períodos, los países periféricos con mercados internos más grandes y potencialmente más prometedores logran atraer a empresas transnacionales especializadas en la producción de bienes de consumo duraderos, destinados a los obreros industriales y a los prestadores de servicios calificados y a empleados administrativos de residencia urbana, modificando sus políticas públicas para ofrecerles una mejor acogida. Sus sectores agropecuarios deben producir alimentos y materias primas industriales a bajo precio, para el consumo urbano. Pero al hacerlo, sus poblaciones con su bajo ingreso se ven imposibilitadas para consumir los nuevos bienes y servicios urbanos e industriales. Además las exportaciones agropecuarias deben surtir típicamente las divisas necesarias, siempre y cuando no esté en recesión la economía de los países centrales que pueden comprarles sus productos. Finalmente se reduce en esos períodos la capacidad de financiamiento gubernamental.

Actualmente con el neoliberalismo se vuelve caro el dinero, después de las crisis del petróleo. Los países escasos de él abren sus fronteras a la inversión externa, productiva y especulativa, compitiendo entre sí por rebajar las posibles trabas que desalienten el ingreso de nuevos capitales o la permanencia de los capitales más antiguos.

La nueva presión a favor de las inversiones extranjeras altera el patrón de cultivos y la conservación de los bosques templados y selvas tropicales. Los agricultores medios y algunos campesinos son inducidos a abandonar el cultivo de granos básicos y de otros cultivos útiles para el autoconsumo, y a sustituirlos por praderas, ganado, frutas y verduras comerciables, que reciben el apoyo del crédito institucional privado, así como cierta asistencia técnica.

Ante la crisis fiscal del Estado, los servicios culturales, de salud, los municipales y los servicios para las viviendas sufren de la falta de mantenimiento, baja su calidad y se reduce la velocidad de ampliación de su cobertura poblacional. Ante la ineficiencia de los organismos públicos,-- muchas veces provocada-- baja en el público beneficiario el interés porque sea el Estado el que deba conservar la responsabilidad por su prestación y el mantenimiento de la calidad de la misma. La prestación privada de los servicios eleva inmediatamente las tarifas y reduce la cobertura a una demanda solvente, dejando a su suerte a poblaciones empobrecidas. Esta generación y operación de los servicios recuerda el proceso de estrechamiento del mercado interno que acompañó

al estilo de desarrollo industrial por substitución de importaciones, sin que el neoliberalismo parezca haberlo superado.

No es tan sencillo sustituir un mercado por otro. Son enormes los peligros que encierran para el productor y el consumidor nacionales la combinación de la inestabilidad y la falta de control sobre el mercado internacional. Contar con tasas de interés de las más altas en el mundo y mercados internos de los más deprimidos constituye un equilibrio macroeconómico fallido.

El desarrollo histórico de los países centrales y la industrialización reciente de los países asiáticos muestran que la base sustentable de las exportaciones es un mercado interno seguro, y no a la inversa. En estos últimos previamente se afianzó un sector industrial productor de bienes intermedios, se redistribuyó la propiedad de la tierra, y se combaticieron las estructuras locales de poder que se oponían al nuevo estilo de desarrollo industrial-- y no las refuncionalizaron como sucede en muchos países de la América Latina.

Con la mundialización de los mercados y la difusión de los medios de comunicación electrónicos, se afianzan modelos de consumo humano hegemónicos que imprimen su huella en las formas de producción de los alimentos, las formas de vestir y de acceder a las viviendas.

En el sector de los alimentos y bebidas se imponen a nivel mundial la ingesta de productos con más proteína animal, menos frutas y verduras frescas, más harinas y azúcares refinados, y que contienen más conservantes químicos para prolongar la vida de anaquel de más alimentos industrializados. Ese modelo alimenticio exige el uso de montos superiores de recursos naturales (tierra y energía) que un modelo de consumo humano que equilibra la industrialización, la comercialización y el autoabasto.

Los límites a este esfuerzo por agregar 'valor económico' a los alimentos y bebidas están representados por el ingreso, la salud y el género de las personas. Por el lado del ingreso personal, son los estratos medios y altos los que pueden acceder al elevado precio de la comida 'rápida' preparada y que tienen ciertos electrodomésticos.

Por el lado de la salud, con la combinación de alimentos dominante se elevan los niveles de colesterol en el cuerpo humano, se dificulta la digestión y se contribuye con el stress de la vida moderna, a la prevalencia de enfermedades crónico degenerativas. Las poblaciones más afectadas por éstas son las personas maduras y los ancianos. Para la dentadura es mala la combinación de



harinas y azúcares refinadas, si no existe el hábito de la limpieza dental, a pesar de la ingesta de tortillas de nixtamal. En este aspecto sufren más las poblaciones que no disponen de agua en su vivienda o trabajo y que se han habituado a la ingesta de alimentos chatarra, por las campañas de publicidad, las cuales 'inflan' artificialmente las necesidades de las personas.<sup>112</sup>

Pero hay que decir que el consumo de alimentos y bebidas preparadas acorta el tiempo dedicado a las labores domésticas y facilita el empleo remunerado de las mujeres que deben cooperar al ingreso familiar trabajando además fuera del hogar. Por eso ellas son las principales promotoras y 'heroínas' publicitarias e influyentes aliadas de la industrialización de los alimentos, desde el seno mismo del hogar.

Por el lado del ingreso nacional, la difusión nacional del modelo de consumo hegemónico, provoca la importación de bienes terminados, de materias primas y de toda una infraestructura necesaria para producirlos y difundirlos.

Por ejemplo, la importación de forrajes necesarios por parte de países que han elevado su ingreso para crear un sector productor de carne o leche que gratifique la intensificación de la jornada laboral, puede ser vista como un efecto de su conversión al modelo de consumo hegemónico, la cual altera la estabilidad y los precios del comercio internacional<sup>113</sup>. Esto ha afectado a México, país que ha tenido que importar maíz forrajero para consumo humano y se ha sometido a vaivenes similares en el comercio internacional, lo que le provoca alteraciones desafortunadas en la oferta y el precio del grano.

Pasando a la producción de prendas de vestir y calzado, las modas, las marcas de prestigio internacional y los consecuentes cambios de diseños, se pueden considerar como manifestaciones de la asunción de un modelo de consumo hegemónico. Pensadas originalmente para el consumo de sectores sociales muy exclusivos de los países desarrollados, las prendas y marcas de moda pasan con la publicidad a ser objeto de la envidia generalizada, sobre todo de los jóvenes más consumistas.

---

<sup>112</sup> Nuestro país tiene uno de los primeros lugares en el mundo, a pesar de su ingreso medio, en el consumo de bebidas gaseosas de cola y de alimentos 'chatarra'.

<sup>113</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial, al elevarse el ingreso de los países europeos no socialistas, crecen las importaciones de carne de res y de diversos forrajes, el maíz incluido. En consecuencia se elevan los precios internacionales de la carne de res y del maíz forrajero, en detrimento de las importaciones de países con ingresos decrecientes y escasez de divisas.

Véase la importancia que tiene entre los jóvenes el consumo de zapatos tenis, ropa 'casual' y jeans, de 'buena marca'.

Sin embargo, el mismo modelo de consumo hegemónico produce sus propios efectos, algunos de los cuales repercuten sobre los procesos de producción en países periféricos. Tal es el caso de la producción pirata 'de' los países periféricos que pone al alcance de los jóvenes consumistas, sin suficiente ingreso y a nivel global las ansiadas prendas<sup>114</sup>. Frente a la avalancha de la piratería en sus propios países, la mayoría de las grandes marcas se ve obligada a democratizarse y abandonar sus exclusivos nichos de mercado, sacando líneas de consumo popular, cuyo costo es competitivo con la producción pirata. Esto se ve claramente en períodos de recesión económica. Aunque también existen otras marcas más renuentes que infructuosamente multiplican los sellos de autenticidad, hasta escapar a la vista de la mayoría de los consumidores, con lo que pierden en parte su objetivo de ser manifestaciones de prestigio.

Las grandes empresas transnacionales productoras de muchas marcas de prestigio se deslocalizan hacia países periféricos para aprovechar la mano de obra fina y barata, mediante franquicias y contratos asimétricos con pequeños y medianos productores, sin perder el control sobre la toma de decisiones en la calidad, el ensamble final, la comercialización y/o el precio. Si los maquiladores contratados optan por seguir los dictados de la moda, se someten a crecientes costos, por la falta de oportunidad y estandarización, dada su reducida escala de producción. En el caso del calzado de moda, dos veces cada año deben cambiar diseños, tarea que se complica con inestabilidades cambiarias de sus países de origen. Las devaluaciones en países periféricos con cierto avance industrial implican la quiebra de numerosas empresas pequeñas y medianas.

En materia de vivienda popular, también se aprecia la influencia de los modelos de consumo. Al frente y como imagen de referencia para grupos de escasos recursos está la vivienda unifamiliar, construida de materiales industriales: el techo de loza y las paredes de ladrillo rojo cocido. Este modelo induce a las ciudades a crecer horizontalmente invadiendo valiosos campos de cultivo, lo que retrasa su posibilidad de crecer verticalmente y de invadir tierras de cultivo y fuentes de agua. Para 'resolver' contradicciones como éstas— se dice— está la industria del automóvil que

---

<sup>114</sup> Estos últimos corchetes indican que espacialmente la producción es de los países en desarrollo, pero el financiamiento y la comercialización muchas veces son de origen europeo o estadounidense.

acorta distancias y facilita el traslado de algunas personas, pero ella no facilita la instalación de redes primarias para el traslado de agua para consumo humano, drenaje, energía eléctrica, recolección de desechos sólidos, etc.

#### **5.4 La producción de carne de bovino.**

La crisis del mercado mundial de la carne de bovino, ocurrida entre 1974 y 1975, da buena cuenta de la contracción del ingreso de los habitantes de los países europeos. Esta última afecta inicialmente a países sudamericanos fuertes en la exportación de carne de res como Argentina y Uruguay, pero después afecta a otros más.

Para entonces, el grueso de los países con vocación para la ganadería tropical apenas está desmontando sus selvas, plantando praderas y levantando el ganado con ayuda de los generosos financiamientos internacionales. Son las empresas transnacionales estadounidenses comercializadoras de carne de res para embutidos y hamburguesas, las que extienden en los países con selvas tropicales de América Latina la llamada 'ganaderización' del sector agropecuario (L.M. Fernández y M. Tarrío: 1988). Es decir, una orientación de los cultivos hacia la demanda del sector pecuario que reduce la superficie destinada a productos básicos para la alimentación humana. Entre 1971 y 1977, el BID y el BM gastan anualmente 157 millones de dólares para proyectos ganaderos latinoamericanos, de los cuales México recibe el 53% (83 millones de dólares anuales) (E. Feder. 1982:261, 266). Estos fondos son canalizados en México principalmente por el FIRA. Las exportaciones de becerros del norte del país hacia los Estados Unidos bajan de precio, pero le protegen de los vaivenes del comercio pecuario internacional.

Los dos grandes pilares del desarrollo mexicano de los setenta, las exportaciones de ganado y de bienes industriales, no son acompañados desafortunadamente por la exportación de forrajes, que hubiera sido un tercer pilar ideal, porque entonces el mercado internacional de los granos tenía precios altos. Esta ventaja es contradictoria, pues al tiempo que los forrajes cuentan con precios altos, el precio de la carne de res pasa por una de sus peores crisis.

La explicación de esta paradoja está en la gran demanda de forrajes, maíz desde luego, representada por la Unión Soviética, a mediados de la década del setenta, que busca desempeñarse, a partir de 1972, como gran productor de carne, importando los faltantes (M. Fritscher M. y Ch.

Steffen. 1993:11). Una empresa similar la emprenden varios países socialistas de Europa, China y Japón, unos años más tarde, pues sus economías experimentan cierto crecimiento y con el mayor ingreso, sus poblaciones demandan una alimentación más variada y rica en proteínas. Comer carne puede estimular la productividad de la fuerza de trabajo.

Demandas alimentarias más modestas las expresan los países petroleros, en desarrollo, que aprovechan los elevados precios del crudo y los préstamos internacionales blandos. Así entre 1972 y 1980 las importaciones cerealeras de países de la América Latina crecen de 800 millones de dólares a 5.4 mil millones (R.H. Green. 1989), a pesar de su alto precio internacional.

La importación de alimentos es aquí claramente una contraestrategia política, más que un efecto del aumento del ingreso, (que en algunos países también se presenta) que se une a la difusión del paquete tecnológico de la Revolución Verde, frente a los desfavorables efectos que desencadenan las tímidas reformas agrarias, emprendidas en varios países por la Alianza para el Progreso y la Agencia Internacional para el Desarrollo, para prevenir la difusión de la revolución cubana. Además, los granjeros estadounidenses para ese entonces ya reciben jugosos subsidios para exportar granos con la nueva tecnología y pretenden alimentar al mundo con los nuevos y más elevados precios internacionales<sup>115</sup>. Esta estrategia y este negocio funcionan adecuadamente hasta que escasean los dólares y suben las tasas de interés con la segunda crisis petrolera de 1979, a pesar de que el precio internacional del maíz ya había bajado desde 1977.

México no aprovecha el alto precio internacional de los forrajes, ocurrido en la primera mitad de la década del setenta, por su afán por favorecer la industria, la ganadería sobre la agricultura y las unidades de producción grandes sobre la pequeñas. Desatiende la agricultura y mantiene los precios de garantía del maíz congelados por 15 años, no así los precios de los insumos. La presión del movimiento campesino es fuerte, y débil la legitimidad del gobierno federal, a consecuencia de las matanzas estudiantiles de 1968 y 1970.

Al favorecer la ganadería extensiva se está demandando tanta superficie como animales.

---

<sup>115</sup> El supuesto teórico de las ineficiencias tanto del latifundio como del minifundio se sostiene, según A. Figueroa (1991:362-363), en la medida en que exista una alternativa tecnológica disponible y disminuya la presión social sobre la tierra. La Revolución Verde, la importación de alimentos baratos y la migración del campo a la ciudad contribuyen a aligerar dicha presión y a desactivar las modestas reformas agrarias de varios países latinoamericanos. Y así, con una mínima redistribución de tierra y casi como un acto de magia, se deja de hablar de la gravedad del problema de la tenencia de la tierra y los antiguos latifundios se convierten en empresas capitalistas.

Esto significa que el ganadero 'extensivo' aplica una tecnología rudimentaria, invierte más en tierra que en otros factores y vende principalmente becerros vivos para la cría y posterior engorda en manos de otros ganaderos. El ganadero extensivo compra o renta tierras a los campesinos vecinos con propiedad ejidal o propiedad privada, o simplemente los expropia, para lo cual consolida un poder regional patrimonial que impide la innovación técnica, la fortaleza de organizaciones productivas, la integración agroindustrial y el pluralismo político<sup>116</sup>. Otro de los resultados negativos de la ganadería extensiva es un costoso y excesivo aparato comercial intermediador entre regiones, entre el campo y la ciudad y entre el país y el exterior, cuya operación incluso daña al propio ganadero, al efectuar éste compras de manadas enteras, por 'bulto', ajenas a los problemas de costo de la crianza, precisamente cuando está más urgido de liquidez (M. Chauvet. 1993:63, 86).

Con la apertura de fronteras, la ganadería extensiva volcada a la exportación de becerros vivos trae consigo importaciones contraproducentes a nivel nacional, como la importación de carne de res en cortes finos para sectores de alto ingreso; la importación de carne en canal y vísceras para el consumo de sectores de menor ingreso, y la importación de cueros caros para la industria del calzado, que le resta competitividad a ésta, al operar con costos elevados.

Dos publicaciones extranjeras se estiman que las importaciones de pieles aumentan del 20% de los requerimientos de la industria zapatera nacional, en 1988, (Boston Consulting Group, 1988) al 30 o incluso al 50%, en 1994 (American Shoemaking, 1990, vol. 364, núm 5. Los ganaderos exportan pieles sin curtir, lo que está prohibido en países exportadores de calzado, ya que carecen de valor agregado, y los productores de calzado mexicanos los importan curtidas (Expansión, junio 1991). El mal manejo de los animales en México y las plagas que les afectan provocan pérdidas del 30% de los cueros aprovechables por la industria, lo que contribuye su encarecimiento<sup>117</sup>.

A partir de 1987 con la eliminación de permisos de importación, se incrementan espectacularmente las importaciones de nuestro país de ganado en pie, de carne de res y de zapatos. Según fuentes oficiales, las primeras suben de 39'000 a 354'000, entre 1987 a 1990, cuando el promedio de 1972 a 1980 fue de 30'000 cabezas. Las importaciones de carne en canal subieron de

---

<sup>116</sup> En nuestro país la ganaderización significó el desmonte de 50 millones de has de selva tropical, entre 1970 y 1980, equivalentes casi al 40% de la superficie pecuaria del último año (Nacional Financiera. 1988).

<sup>117</sup> A esto se le agrega el desuello manual que se practica ampliamente, el curtido inapropiado, la falta de maquinaria y de técnicos, que son algunas fallas de la industria curtidora nacional M.E. Jarquín. 1997:156).

689 toneladas a 124'839, entre 1986 y 1991 (M. Chauvet. 1993:80,81). En cuanto a las internaciones de pares de zapatos, éstas subieron de 200'000 en 1987 a 41'900'000 en 1992 (M. E. Jarquin S. 1996:258). Los cueros nacionales para el calzado son de mala calidad por las heridas de los bovinos producidas por el gusano barrenador, las garrapatas y otras plagas; por alambres de púas y marcajes inapropiados. Estos defectos son producto también del carácter extensivo de la ganadería bovina nacional. Se exportan materias primas y se reciben bienes con alto valor agregado, lo que es posible observar, en presencia de una balanza comercial agropecuaria ampliada, que incluye la importación de cueros.

Veamos ahora la situación de la ganadería bovina durante la década del ochenta en los países desarrollados y su repercusión sobre nuestro país<sup>118</sup>. Los consumidores de carne de la Europa capitalista reducen su ingesta, por restricciones en el ingreso y por recomendaciones para cuidar su salud. Ese subcontinente reduce su importación de carne de res, en parte por el apoyo estatal recibido y en parte por innovaciones técnicas, pues se emprende una campaña a favor de la autosuficiencia alimentaria y de menor dependencia de forrajes importados de los EEUU. La reducción de las importaciones se logra sólo durante la primera mitad del decenio, ya que se vuelve a elevar en el quinquenio siguiente<sup>119</sup>. Un indicador de la mejoría de estos países europeos en productividad ganadera son los kgs. por animal sacrificado, cuyos promedios se elevan 11 kgs. entre ambos quinquenios. Se está hablando ya de una cifra elevada promedio en 1990 (286 kgs./animal), que presenta crecientes dificultades para superarla.

En cuanto a las exportaciones de carne de res, países especializados como Holanda, Francia y Dinamarca ven que descienden hasta 1986, pero después las incrementan hasta doblar la cifra correspondiente a 1980, con lo que se eleva su posición relativa en el comercio mundial, del 42 al 46%. En ellos, las exportaciones de ganado bovino tienen una recaída y una recuperación menos pronunciadas, pues conservan una menor importancia frente a las exportaciones de carne de res, ya que los productores retienen con ésta un mayor valor. Y es que esta década es un período de precios

---

<sup>118</sup> La información ha sido tomada de M. Chauvet (1993), quien utiliza información estadística de la FAO y de otras fuentes oficiales.

<sup>119</sup> Tres países llegan a representar en 1990 la mitad de las importaciones mundiales de ganado bovino (Italia, Alemania e Inglaterra).

internacionales bajos. El precio internacional de la carne baja a partir de 1984 y alcanza su punto infimo entre 1989 y 1992.

En los EEUU también baja el precio del ganado en pie-- principal forma que tiene México de exportarle--, entre 1987 y 1988, debido a un problema de sobreoferta y a la baja en el consumo per cápita de carne.

Sin embargo, en los países periféricos especializados en la exportación de carne de res y de ganado bovino, su dependencia de las mismas, la urgencia del pago de la deuda externa y la innovación emprendida desde años atrás, les presionan para continuar exportando y para elevar su productividad<sup>120</sup>. Entre los principales países exportadores de carne de res que continúan en esta ingrata tarea o que incluso aumentan su participación se encuentran Australia y Nueva Zelanda. En cambio Argentina y Hungría reducen sus volúmenes exportables. Y entre los países exportadores de ganado bovino que insisten en continuar vendiendo barato están México, Canadá y Polonia (*Ibid.*:33).

En nuestro país la producción y el comercio del ganado bovino y de la carne de res mantienen unas tendencias bien unidas, durante las dos décadas pasadas. En primer lugar, la producción de carne de res y el sacrificio del ganado se mueven paralelamente: ascienden continuamente de 1972 a 1982; bajan entre 1983 y 1985; se recuperan en el bienio siguiente, para bajar entre 1988 y 1992, última fecha disponible.

Entre las causas del primer descenso, de 1983 a 1985, figuran la devaluación del peso mexicano, la baja del precio de la carne en el país, el repunte de la inflación, la elevación de las tasas de interés y la restricción crediticia. Estos fenómenos responden a un estrechamiento del mercado interno y a una crisis fiscal del Estado. El respiro productivo de mediados de la década tiene que ver con la apertura de fronteras que afecta a exportaciones e importaciones.

Las exportaciones de ganado en pie crecen entre 1986 y 1987, hasta alcanzar el mismo volumen que en 1972 (960 mil cabezas) y lo superan en el cuatrienio de 1988-1991, en plena crisis de producción interna, y descienden mucho en 1992 (Ver cuadro 1).

Las importaciones de ganado en pie y de carne en canal se elevan formalmente para paliar la

---

<sup>120</sup> Los rendimientos de carne en canal se incrementan en esta década, reduciéndose la brecha respecto a los países desarrollados. México no es en este punto ninguna excepción. El promedio mexicano en el quinquenio 1980 y 1984 es de 180 kgs por animal y en el quinquenio 1985-1989 es de 239 kgs, con una ganancia entre ambos promedio de 58 kgs.

baja en la producción interna, pero tienen finalidades y poseen calidades diferentes. Las importaciones de ganado en pie efectivamente se destinan al mercado interno de los grupos populares y su carne posee una menor calidad. Incluso el ganado importado de Irlanda por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se realiza bajo protesta pública, pues el ganado llega en pésimas condiciones, posiblemente por corrupción administrativa. Otro contingente importante de ganado en pie proviene de Centroamérica<sup>121</sup>. En el caso de la importación de carne en canal, se afirma que es de mejor calidad y está destinada al consumo de los estratos de mayor ingreso, del sector de la recreación y del turismo.

Nuestro país figura en 1991 entre los diez primeros países importadores de carne, después de que en los sesenta y setenta la ganadería bovina era un pilar del desarrollo; triste posición que se alcanzó después de un auge ganadero, fruto del esfuerzo de los impuestos y el endeudamiento público de todos los mexicanos, que significó el empobrecimiento del campesino granelero y parte de la desertificación del territorio nacional<sup>122</sup>. Entre 1970 y 1990, la superficie agrícola cultivada crece 39%, el hato ganadero aumenta 15% y la superficie forestal baja 13% (B. Cabarle, F. Chapela y S. Madrid. 1997:29).

Otro sector social muy afectado por las importaciones de cortes finos, aparte de los campesinos, es el de los ganaderos engordadores, el más capitalizado, que opera con mayor dosis de insumos importados.

El perfil de la estratificación de los ganaderos especializados en ganado bovino, a principio de la presente década, se bifurca según si se trata de propietarios privados o de ejidatarios. Los primeros ocupan el estrato más alto, en cuya cúspide están los engordadores con ingresos anuales iguales o superiores a los 3'000 salarios mínimos anuales (sma) y que representan al 11% del total. Se localizan básicamente en Las Huastecas. Les siguen los ganaderos medianos con el 39% de los

---

<sup>121</sup> Un caso documentado personalmente es revelador. 75% del consumo de carne de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo proviene alrededor de 1990 de los ganaderos menonitas de Belice, que hacen pasar el ganado de noche a territorio nacional, donde es esperado por ganaderos nacionales que lo 'nacionalizan' inmediatamente. En los registros oficiales no aparece importación alguna.

<sup>122</sup> Se estima que al menos un 60% de la deforestación del trópico mexicano en la década del sesenta ha sido ocasionada por la expansión de la ganadería extensiva, mientras que en los setenta la Comisión Nacional de Desmontes y los programas de colonización del trópico fueron los responsables de la destrucción de 28 millones de metros cúbicos de madera en cinco años, volumen casi equivalente al de la producción nacional en ese decenio (B. Cabarle, F. Chapela y S. Madrid. 1997:22)



productores y que disponen de ingresos entre los 1'000 y los 2'999 sma. Abajo de la pirámide están los ganaderos en pequeño, en que se concentra la mitad de los ganaderos que manifiestan ingresos menores a los 1'000 sma. Entre los ejidatarios, las tres cuartas partes son ganaderos en pequeño y la cuarta parte ganaderos medianos. El ganadero mediano y grande suele ser muy individualista, en parte porque reside habitualmente en las ciudades y diversifica sus actividades. Pertenecen a organizaciones corporativas y priistas que le defienden de la amenaza de invasión a sus tierras, por parte de campesinos (M. Chauvet. 1993).

En cuanto al comercio de bovinos, se localizan a los comerciantes mayoristas o introductores, quienes 'introducen' el ganado a las ciudades y con ello regulan el precio al consumidor, una vez que en 1992 el Estado desmantela el rastro de Ferrería en el Distrito Federal. Abajo de ellos están los comerciantes de ganado ambulantes que compran ganado en pie fundamentalmente a los ganaderos en pequeño.

A la descapitalización y crisis de la ganadería bovina mexicana contribuyen los bajos precios internacionales de la carne, el descenso en el ingreso personal y en el consumo de carne per cápita en los EEUU. Los beneficiarios de este desastre fueron hasta hace algunos años las cadenas comerciales, los restaurantes y hoteles de lujo, hasta que el empobrecimiento relativo alcanza a la clase media urbana, que deja de comer tanta carne como antes.

**Cuadro 5.1 Producción interna, exportación y exportación de carne de res y ganado bovino, en México (1972-1992)**

Años	<i>Producción Interna</i>	<i>Sacrificio de ganado (b)</i>	<i>Importación</i>	<i>De ganado en pie (b)</i>	<i>Exportación</i>
	<i>De carne de res (a)</i>		<i>De carne en canal (a)</i>		<i>De ganado en pie (b)</i>
1972	706	3.39	0.10	23	966
1973-77	798	4.05	0.07	37	450
1978	948	4.49	1.99	34	905
1979-82	1105	5.42	4.47	49	372
1983-84	996	4.81	0.15	167(d)	520
1985	979	4.66	8.16	119	188
1986-87	1260	5.98	4.62(e)	48	962
1988-91	1170	5.52(c)	62.56	225	1029
1992	--	--	--	--	804

Notas: los intervalos irregulares se construyeron para dar cuenta de fechas precisas en que las cifras mostraban cantidades extremas. Las cifras de intervalos de años corresponden a promedios simples.

(-)= no disponible

(a)= miles de toneladas

(b)= miles de cabezas

(c)= promedio 1988-90.

(d)= cifra correspondiente a 1984

(e)= cifra correspondiente a 1987.

**Fuente:** Elaboración propia con base en M. Chauvet (1993), quien a su vez usa estadísticas oficiales.

## 5.5 La producción de maíz.

La producción nacional de maíz recibe en las últimas tres décadas fuertes presiones de carácter internacional. En la producción nacional de casi 20 millones de toneladas habidas en 1995 intervienen dos de cada tres productores agrícolas y a una de cada tres hectáreas cosechadas. El maíz representa más de la mitad de los granos cosechados. Provee de empleo a cerca de tres millones de campesinos. Más del 80% de la producción de maíz se da en unidades ejidales (F. Torres T. 1993:15-16). Cerca de 100'000 pequeños establecimientos se dedican directa o indirectamente a la elaboración de los diez millones de toneladas que consumimos diariamente los mexicanos. El número de los molinos de nixtamal existentes en el país se estima en 9'000. La molienda de nixtamal representa la octava parte del valor de la rama de alimentos y bebidas. Su valor real de mercado la coloca entre las cinco industrias más importantes del país (F. Torres, E. Moreno, I. Chong y J. Quintanilla. 1992:14). Así las transformaciones técnicas y económicas en el sistema

maíz-tortilla acarrear inmediatamente efectos sociales y políticos significativos. En consecuencia, la regulación estatal ha sido una actividad obligada desde la época colonial hasta nuestros días. Sólo en los últimos años, a raíz de la crisis fiscal del Estado, tiende a reducirse la dependencia del Estado a favor del capital privado, aunque las organizaciones campesinas libran una dura batalla para participar más equitativamente.

Durante la década del setenta, la superficie cosechada mundial crece más que la de cualquier otro cereal (17% al año). Los países que más hacen crecer su superficie maicera son los países desarrollados que elevan su productividad y los que sin serlo, experimentan un súbito incremento en su ingreso con miras a desarrollar una ganadería de carne y la agroindustria. Francia y Argentina incrementan su superficie para no depender de las importaciones estadounidenses ni sufrir las presiones políticas consecuentes.

La innovación técnica da cuenta del aumento de productividad mundial, aunque sus efectos son mayores en los países desarrollados. En el mundo, entre 1982 y 1994 el rendimiento de maíz por hectárea crece de 3.6 a 4.1 toneladas, pero en los EEUU crece de 7.2 a 8.6, en Francia de 6.0 a 7.8 y en Italia de 6.7 a 8.3 t/ha. En México, en cambio, el avance es de 1.9 a 2.4 t/ha.

Así respecto a los rendimientos de nuestro país, los rendimientos estadounidenses son 3 veces más altos, la superficie cosechada casi 4 veces mayor y el volumen producido casi 15 veces mayor.

En los últimos 25 años, los EEUU dominan el mercado mundial de maíz con un 70% del volumen producido (cifra de principio de la década pasada, según FAO. Anuarios de Producción). Su modelo productivo no cesa de influir sobre los países que experimentan un incremento de su ingreso y desean fortalecer sus industrias cárnicas. Únicamente las políticas de ajuste y soberanistas parecen obrar en contra de la hegemonía comercial estadounidense. El consumo de maíz decrece en Europa, tras las dos crisis petroleras, en Rusia y en otros países exsocialistas, en la actualidad.

De esta manera, a nivel internacional se da recientemente una paradoja del crecimiento, pues descenden los precios internacionales y crece la superficie cosechada. Sobre ella influyen los subsidios que en los países desarrollados reciben los productores directos para que exporten y la superficie se mantiene alta por motivos soberanistas, ya que los gobiernos colaboran en abrir nuevos mercados en países deficitarios. Para que no bajen más los precios internacionales, el productor recibe momentáneamente subsidios para dejar de producir maíz, pero cuando baja la oferta o surgen

nuevas demandas, vuelven los subsidios para producir. Esto explica las grandes variaciones que tienen los precios internacionales. Así ocurre en 1997 con los productores estadounidenses quienes son capaces rápidamente de aumentar la oferta mundial, en espera de la apertura de nuevos mercados. Hoy día el precio internacional del maíz es de los más bajos de los últimos años, lo que perjudica al productor en pequeño de países como México, que fija los precios internos según las principales bolsas mundiales. Como años de altos precios se pueden citar a 1975, 1981, 1983 y 1989 y como años de bajos precios al período 1977-1980, 1987, 1995 y 1999. Como ha observado L. Téllez K. (1994:93), como secuela del intenso consumo forrajero del maíz, se observa a nivel internacional una fuerte correlación entre los cambios de precios del maíz y los precios del trigo, sorgo y soya<sup>123</sup>.

Factores como éstos impiden la formulación de políticas públicas congruentes. Por ejemplo, en México, en pleno período de precios internacionales bajos del maíz y de otros granos forrajeros (1977-80), el gobierno federal eleva tardíamente el precio de garantía para beneficiar a los productores empresariales. En consecuencia se eleva el volumen de producción en 1981 a casi 11 millones de toneladas. Simultáneamente ordena congelar la capacidad de compra del gobierno, reduce el crédito institucional e intensifica las importaciones, las cuales alcanzan el 20% de la producción interna (M. Fritscher M. 1985:41-42). El resultado: la depresión del precio al productor y un sobrebeneficio para la industria harinera.

Al elevarse los precios internacionales del maíz en 1981 y al deprimirse los precios estadounidenses de varios productos mexicanos, a causa de la crisis petrolera, el gobierno federal abandona la doctrina de las ventajas competitivas y retoma el fomento de la producción de alimentos básicos para el mercado interno. Abandona el discurso de unos cuantos años atrás que alienta la creencia en la agroexportación como mecanismo idóneo para compensar las importaciones de granos, la definición de la autosuficiencia alimentaria como un problema de la balanza comercial, y las ventajas competitivas como sustento teórico. Se abandona la noción del mercado internacional como 'fuente inagotable de alimentos baratos' (*Ibid.*:57).

---

<sup>123</sup> En el mundo, más de las dos terceras del consumo de maíz se destina al consumo animal, no así en México, en donde el consumo humano abarca el 62% y el animal el 23%, siendo escaso el consumo industrial. Las mermas según información oficial ascienden al 10% de la producción, aunque se presentan grandes variaciones que perjudican a los productores del trópico húmedo y a los pequeños productores que carecen de la infraestructura adecuada.

En la política pública reciente hacia la producción de maíz se distinguen cuatro períodos: a) el de 1970-1976, b) el de 1977-1982, c) el de 1984-1990, y d) el de 1991-1996.

Entre 1970 y 1976 descienden la superficie cosechada, el volumen producido, el rendimiento físico y la disponibilidad del maíz per cápita, aunque entre 1974 y 1976 comienzan a recuperarse la producción interna y los rendimientos físicos con la elevación del precio de garantía y de la cartera del crédito institucional, la participación de la agricultura empresarial que cultiva sobre superficies con riego, y la disminución de las importaciones del grano, iniciadas en 1972.

En el período de 1977 a 1982, en los EEUU se aplican políticas de ajuste que deprimen el consumo de bienes importados, por la elevación del precio de los hidrocarburos. Entonces hacen su aparición las restricciones a las exportaciones de bienes mexicanos producidos por productores empresariales. Entre 1980 y 1981 se incrementa el precio de importación del maíz estadounidense de 142 a 154 dólares la tonelada, aunque baja el volumen importado de 4.2 millones de toneladas a 2.94 millones, entre esos años. Es el momento de la aparición del programa de desarrollo integrado llamado SAM.

Pero en 1984, al inicio del tercer período, sube más el precio de importación del maíz a 154 dólares la tonelada para pagar las 2.43 millones de toneladas que ingresan al país, para descender posteriormente. Con su descenso cunde nuevamente la doctrina de las ventajas competitivas y se desestimula la producción interna con la participación de los productores en pequeño de temporal. La disponibilidad por habitante también desciende de los 200 grs./habitante en 1984 a 173 grs. en 1989, a pesar de que se incrementan las importaciones del grano<sup>124</sup>. También baja en 37% el precio real de garantía, deflactado según el índice nacional de precios al consumidor. Cuando se deflacta a precios al productor agropecuario, la caída del precio de garantía del maíz se eleva al 55%, entre 1980 y 1989. Los productores empresariales no son capaces de responder a la demanda, a pesar de que crece relativamente su participación del 21 al 25% de la producción nacional, pues no se elevan sus rendimientos físicos.

El cuarto período corre de 1991 a 1996 y es de precio alto de importación con estímulo al productor nacional medio y grande. El precio se eleva de 140 dólares la tonelada, en 1992 a 189

---

<sup>124</sup> Disponibilidad/cápita= producción interna en toneladas + importaciones en toneladas, divididas por la población y expresadas en gramos por habitante.

dólares en 1996. En este último año se llega a la cifra récord de 5.6 millones de toneladas de importación. La producción interna iguala en 1990 a la obtenida en 1981 con el SAM (14.6 millones de toneladas) (El Financiero, 18 de abril de 1997, que cita al Consejo Nacional Agropecuario). La disponibilidad per cápita se eleva y llega a ser en 1990 tan alta como la de 1970 (228 grs./habitante). Sorprendentemente, la producción interna crece de 14.3 millones de toneladas en 1991 a 18.5 millones en 1994 con precios de garantía o su equivalente a la baja, los cuales descienden un 66%, a precios de 1980 (Ver cuadro 4.2).

La explicación reside, en parte, en los subsidios al PROCAMPO y a Alianza para la Producción y, en parte, a la baja rentabilidad que sufre el resto de los granos. Aquél invita a los productores con riego a elevar su participación del 30 al 47% en la producción de maíz, entre 1991 y 1994. No obstante, esta última participación desciende durante 1995 y 1996. Este descenso hubiera sido mayor de no haber participado los productores sinaloenses en el ciclo Otoño-Invierno con un precio del maíz aumentado en 22%, por razones políticas, tras haber tomado las instalaciones de la SAGAR (El Universal, 2 de julio 1997).

En 1993-1994 se aplica el PROCAMPO como un apoyo directo al consumo y/o a la inversión, para los productores en pequeño y para los productores medianos y grandes, respectivamente, sin que aumente el precio del grano. Se otorga por 15 años un pago por hectárea a un número inicial y depurado de productores de granos básicos, (ejidatarios y propietarios exclusivamente) independientemente de la cantidad de tierras que cada uno posee y de la tecnología que emplea. En 1993 equivale a una cifra entre 3.5 y 4 millones de dólares. El subsidio provoca un crecimiento espectacular de la superficie cosechada de maíz que pasa al año siguiente de 7.4 a 8.2 millones de hectáreas. En el caso de los ejidatarios, el pago del PROCAMPO equivale en 1997 al 7.5% del ingreso promedio, y al 8.6% del ingreso de los que poseen 18 hectáreas o más (F. Rello. 1998:11). Es posible entonces que este pago represente una proporción mayor en el ingreso entre los propietarios privados.

Cuadro 5.2 Maíz en México. 1970-1996. Superficie cosechada, producción, rendimiento y disponibilidad.

años	superficie cosechada total (mill.de has.)	riego % total	producción del grano r.de total (mill. tons.)	rendimiento riego % total	precio garan- tía (\$ 1980)	importaciones (mill.(mill.) USD /ton	disponibilidad (prod.tot+imp.) total /capita (mill.t.)gr./h.							
1970	7.44	0.46	6.2	8.88	1.20	13.5	1.2	2.6	4352	0.76	n.d.	n.d.	9.64	190
1971	7.69	0.43	5.6	9.79	1.04	10.7	1.3	2.4	4122	0.02	n.d.	n.d.	9.81	187
1972	7.29	0.44	6.0	9.22	0.98	10.6	1.3	2.2	3933	0.20	n.d.	n.d.	9.42	174
1973	7.61	0.58	7.7	8.61	1.30	15.1	1.1	2.2	4138	1.15	n.d.	n.d.	9.76	174
1974	6.72	0.65	9.6	7.85	1.40	17.8	1.2	2.1	4407	1.28	n.d.	n.d.	9.13	157
1975	6.69	0.69	10.1	8.45	1.56	18.5	1.3	2.3	4877	2.66	405	152	11.11	185
1976	6.78	0.73	10.7	8.02	1.74	21.7	1.2	2.4	4903	0.91	120	132	8.93	144
1977	7.47	0.98	13.1	10.14	2.43	24.0	1.4	2.5	4977	1.99	187	94	12.13	185
1978	7.19	0.95	13.2	10.93	2.62	24.0	1.5	2.8	4346	1.42	162	114	12.35	188
1979	5.58	0.86	15.3	8.46	2.40	28.3	1.5	2.8	4457	0.75	102	136	9.21	136
1980	6.78	1.12	16.5	12.38	3.04	24.6	1.8	2.7	5019	4.19	595	142	16.57	238
1981	8.15	0.98	12.8	14.77	3.01	20.7	1.8	3.1	4304	2.95	453	154	17.72	249
1982	5.70	1.01	17.3	10.15	2.93	28.9	1.8	2.9	4237	0.25	38	152	10.40	143
1983	7.42	0.95	12.8	13.06	2.73	20.7	1.8	2.9	4934	4.65	634	136	17.71	237
1984	6.89	0.88	12.8	12.79	2.80	21.9	1.9	3.2	4943	2.43	375	154	15.22	200
1985	7.59	0.98	12.9	14.10	3.29	23.3	1.9	3.4	4908	2.22	255	115	16.32	209
1986	6.42	0.93	14.5	11.72	2.90	24.8	1.8	3.1	4285	1.70	166	98	13.42	169
1987	6.80	0.91	13.4	14.10	2.86	24.6	1.7	3.1	4377	3.60	283	79	17.70	218
1988	6.51	0.83	12.7	10.60	2.63	24.9	1.6	3.2	3482	3.30	394	119	13.90	168
1989	6.47	0.92	14.2	10.94	2.70	24.6	1.7	2.9	3659	3.65	441	121	14.59	173
1990	7.34	0.93	12.7	14.64	3.31	22.6	2.0	3.6	4001	4.10	435	106	16.80	196
1991	6.95	1.16	16.6	14.27	4.27	30.0	2.1	3.7	3776	1.42	179	126	15.67	173
1992	7.22	1.31	18.2	16.93	5.40	31.9	2.3	4.1	3393	1.31	184	140	18.24	196
1993	7.40	1.55	24.7	17.96	6.54	43.0	2.4	4.2	3203	1.98	69	35	19.94	207
1994	8.19	1.97	24.0	18.50	8.57	47.0	2.2	4.4	2396	2.89e	369	128e	21.39e	218
1995	7.96	1.83	23.0	18.31	6.28	34.5	2.3	3.4	2027	3.24e	373	115e	21.55e	214
1996	7.52	1.28	17.0	18.01	5.58	31.0	2.4	4.4	n.d.	5.60	1061	189	23.61	228

notas: Los precios de garantía desaparecen en 1995 y CONASUPO se convierte en comprador de última instancia; (n.d)= no disponible; (e) estimación propia.

fuentes: superficie cosechada y producción: Salinas de Gortari, Carlos, 4o. Informe de Gobierno: datos 94-96 y precios de garantía, G. Torres.S. 1997 con fuentes oficiales de la SARH, SAGAR e INEGI; importaciones US\$ 94 Zedillo Ponce de León. 2o. Informe de Gobierno: importaciones en US\$ 1994 CONASUPO; importaciones en tons. 1996 El Financiero 18 de abril, 1997; población INEGI. Estadísticas Históricas y Censo 1995; interpolaciones propias 1991-1996 (sin censo); estimaciones propias: US\$/t. 1995 con información de CONASUPO; US\$/t 1995 mediante interpolación 1992-1995.

En 1996 el gobierno federal autoriza nuevos subsidios ante el gran incremento de precios de los insumos, ya en manos fundamentalmente del capital privado, vía la Alianza para la Producción: un subsidio al crédito no amortizado y un subsidio al empleo temporal. Nuevamente de ellos se puede decir que se aplican a la inversión, en la medida en que estén organizados los productores ya se como avales para nuevos créditos o como elemento para formar fondos de ahorro/inversión; es decir, fortalecen la infraestructura rural. De lo contrario, se trata de subsidios al consumo que, en cierta medida, rápidamente retornan al mercado por la vía del comercio local. En ningún caso compensan la falta de créditos masivos para la agricultura ni los efectos negativos sobre la rentabilidad que introduce el ajuste estructural en la agricultura.

El manejo de las importaciones de maíz tiene en la actualidad tres facetas unidas por la estrategia del gobierno mexicano de sustituir la superficie maicera con cultivos comerciales de mayor valor agregado; importar el volumen necesario de maíz para enfrentar el consumo interno, dados los bajos precios estadounidenses, y aumentar las exportaciones de hortalizas, frutas y becerros: a) el de los compromisos comerciales establecidos con el TLC que fijan una cuota de importación anual libre de arancel de 2.5 millones de toneladas anuales durante los primeros años, que se incrementan paulatinamente hasta el año 15, en que se abre la frontera<sup>125</sup>. A. de Janvry y E. Sadoulet (1997:27,34,56) afirman que "el TLC desempeñó una función importante al facilitar el comercio de manera asimétrica, ayudando más a las exportaciones de Estados Unidos a México que a las importaciones de dicho país del Norte procedentes de México", "se incrementan mucho las exportaciones de aquél país hacia México, pero las importaciones de este país no se modifican", en parte debido a una baja respuesta mexicana para aumentar su volumen de oferta. Se agrava el déficit comercial agropecuario. Rello (1998:18) coincide con los anteriores autores y recuerda cómo tras la crisis del peso de 1994, aumentan las exportaciones, caen las importaciones y el país alcanza momentáneamente un superávit en su balanza comercial agropecuaria, b) la segunda faceta está en la subproducción o sobredemanda industrial que lleva a importaciones extraordinarias

---

<sup>125</sup> Con excepción del maíz, los aranceles establecidos se reducen o llegan a ser nulos. La velocidad de la liberalización mercantil es superior a la exigida por los organismos internacionales de financiamiento y por el propio TLC, de manera que desde 1985 se somete a los productores nacionales a una desmedida competencia. En 1985 el país ingresa al GATT, hoy OMC y con ello reduce los aranceles promedio del 25 al 15%. Con el TLC los aranceles se reducen del 10 al 5%.



y frente a la cual el gobierno federal ha sido muy sensible. Hasta ahora el gobierno federal rebasa sistemática y unilateralmente dicha cuota, y c) la tercera faceta se relaciona con el comercio transfronterizo autorizado o no, y que responde a fluctuaciones de precios provenientes de las medidas de control de los precios internos. Los errores de cálculo en la materia y quizá la corrupción de funcionarios pueden desestimular la producción, acelerar de hecho la apertura de las fronteras, y arrojar al país a una situación de consumidor de los excedentes estadounidenses, acelerar el desempleo y a la pérdida de la infraestructura y la tradición productiva. Frente a esto pierde relevancia la posibilidad de que el consumidor de escasos recursos se beneficie de bajos precios del maíz importado.

Hoy día se presenta un gran desánimo del productor medio por las grandes importaciones de maíz, el descenso de los precios de base al productor, las condiciones asimétricas del acopio de maíz que realizan las empresas harineras y el visible desabasto rural del grano para los pobres del campo. El control gubernamental sobre las organizaciones de consumidores rurales (CCA) se pone en entredicho, arrecian las demostraciones de descontento de los productores de las principales regiones maiceras del país, y se acentúan las protestas de organizaciones de consumidores urbanos, de molineros y tortilleros. De deprimirse el precio de importación del maíz, y tras haberse retirado la CONASUPO como agente acopiador, las empresas harineras no tendrían mayor interés en buscar al productor nacional, salvo por motivos de calidad. Técnicamente es superior el maíz blanco en la fabricación de harina. De elevarse el precio de importación, las empresas harineras buscarían al productor nacional y pugnarían porque aumentarían los estímulos productivos. El discurso a favor de la autosuficiencia alimentaria podría ayudar. Las razones podían ser políticas podrían influir en el mismo sentido.

### **5.6 La producción de tortilla.**

Ya en la década del setenta se percibe una demanda insatisfecha de tortilla por parte de la población urbana, lo que lleva a decretar en 1973 a esta industria como un sector de interés público y en las décadas siguientes a fomentar por otras vías a la industria harinera y a la productividad en la fabricación de tortillas. De hecho, comparando las estadísticas de producción de harina, trigo, arroz y maíz durante los últimos decenios, entre nuestro país,

Brasil y Argentina, se observa que es baja la importancia absoluta y relativa de la industria mexicana, lo que indica un vacío en su proceso agroindustrial.

La agroindustrialización del maíz en México avanza rápidamente, aunque la estimación de su velocidad varía según la fuente consultada. En 1980 las tortillas producidas con harina de maíz apenas representan el 20% de la producción nacional. En 1990 alcanzan el 27% y en 1995 su importancia llega a estar entre el 34% (J. Ferrer. 1992:39; G. Torres S. 1992:72-73) y el 50% (M. Mitastein (1992:55,57). Posiblemente esta última cifra se acerca más a la realidad, ya que concuerda con estimaciones de MASECA y con la proporción de harina de maíz distribuida al sector rural por el Programa de Abasto Rural de la SEDESOL.

Técnicamente la producción de tortilla a partir de la harina nixtamalizada consume 23% menos de maíz y 33% menos de cal por tonelada, frente al proceso tradicional de nixtamalización, aunque sus consumos relativos de electricidad y combustible son 65 y 36% superiores (G. Torres S. 1997:145). La harina de maíz se presenta como ventajas adicionales que se puede elevar su calidad nutricional con agregados de proteínas vegetales; se conserva por más tiempo en el trópico húmedo, y representa un ahorro de trabajo doméstico para la mujer, lo que ayuda a modificar la división del trabajo al interior de las unidades domésticas. Entre sus desventajas está que el consumidor rural de escasos recursos no puede criar animal en el solar, si no se le proporciona maíz en grano, lo que indirectamente tiende a empobrecer su ya de por sí monótona dieta.

La demanda de harina de maíz es cubierta con tecnología y organización productiva nacionales, llegando este sector a convertirse en un sector de tecnología de punta, fuertemente exportador. Ya en 1993 representa el 7% del valor agregado de la industria de alimentos, superando en once veces el valor agregado del sector tradicional de la masa nixtamalizada y la tortilla. Se trata de máquinas de cocimiento mecánico, de producción continua, que en la década del setenta tienen una productividad de 3'000 a 10'000 tortillas por hora (máquinas Celorio y Verástegui). En la década siguiente aparecen las máquinas Tortec de MASECA con una productividad entre 5 y 10 veces mayor que las anteriores, aunque ésta última sólo acepta harina de maíz como insumo (J. Aboites. 1989).

El sistema maíz-tortilla es un sector sumamente polarizado. De un lado se tiene el peso del autoconsumo, el cual expresado en términos de consumo de tortillas equivale al 46% de la producción nacional. Esto es 5'630 toneladas de tortillas que las consumen básicamente

los campesinos y una pequeña fracción las poblaciones de localidades rurales y semirurales (J. Ferrer P. 1992:39). Tomando el consumo comercial actual de tortillas, posiblemente la mitad ya utilice como insumo intermedio a la harina de maíz y la otra mitad la tradicional masa nixtamalizada.

El Grupo Industrial MASECA (GRUMA) controla aproximadamente el 70% de la producción mexicana de harina de maíz, lo que equivale a unas 2'000 millones de toneladas anuales y cuenta con gigantescos planes de crecimiento e integración agroindustrial. Al inicio de la década MASECA opera en el país 19 plantas harineras y en el extranjero tiene plantas en los EEUU, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Venezuela. Recientemente incursiona agresivamente en la fabricación de pan de harina de trigo. Su principal accionista ocupa entonces el lugar 17 en la lista de las personas más ricas del mundo, según la revista Forbes (M. Mitastein. 1992:54). Su más cercano competidor es Maíz Industrializado (MINSa) que controla 6 plantas y casi el 10% del mercado. Le siguen AGROINSA con 2 plantas y más de un centenar de grandes empresas. Del lado de la fabricación de tortilla con base en masa nixtamalizada se tienen unos 40'000 talleres.

En la competencia por el mercado de la tortilla harinizada se enfrascan los dos grandes consorcios MASECA y MINSa en una lucha desigual, por la participación sesgada de funcionarios del gobierno federal. De 1989 a 1993 MASECA eleva su participación en la producción nacional harinera del 58 al 82%, en tanto que MINSa ve reducida su participación del 42 al 9%. Según declaraciones judiciales de MINSa, acciones ilegales de CONASUPO, de 1996, le permitieron obtener a MASECA un sobrebeneficio de 200 millones de pesos y una reducción a MINSa del 25% de sus ventas. CONASUPO ha incumplido la resolución de un juez (La Jornada, 14 de mayo de 1997). La opinión pública conoce de otros beneficios concedidos a MASECA, por el parentesco que une a su principal accionista y al entonces secretario de agricultura, experto en autopréstamos, autoconcesiones de contratos y uso indebido de información privilegiada<sup>126</sup>. Con acciones como éstas, la privatización del subsector contribuye pobremente al establecimiento de una sana competencia de mercado.

En realidad, el gobierno federal ha estado interesado desde 1983 en fortalecer la privatización de CONASUPO subdividiendo primero las funciones de la empresa paraestatal

---

<sup>126</sup> A él se le atribuye un famoso dicho: 'un político pobre es un pobre político'.

y luego subrogando las funciones divididas, hasta desaparecerla en 1999. Ello se ha unido a la reducción de subsidios a los productores de maíz, molineros y tortilleros. En 1992 CONASUPO reduce a 1.3 millones de toneladas el suministro de maíz grano subsidiado a los molineros para el abasto urbano; recorta la distribución del maíz grano al campo en un 50%; eleva al mismo tiempo el subsidio a la harina de maíz distribuida por este último programa (M. Mitastein. 1992:55,57), y mantiene bajo el precio al productor directo de maíz

En 1995 los subsidios indirectos al sistema maíz-tortilla ascienden a 4'747 millones de pesos, los cuales se distribuyen porcentualmente de la siguiente manera (J. Ferrer. 1992:42-44): 38% a las empresas harineras; 37% a las tortillerías y molinos y 25% a la atención de 3.5 millones de familias pobres, asentadas en 220 ciudades del país. Estas familias representan el 52% de las familias definidas oficialmente como las que viven en la pobreza y en la pobreza extrema (INEGI-CEPAL), y cuya ingesta de proteínas y calorías descansa en la tortilla en más del 60%<sup>127</sup>.

Para la industria harinera ese subsidio es muy importante y le permite cubrir la cuarta parte de sus necesidades de procesamiento, y recibir directamente maíz blanco de los productores con el compromiso de distribuir harina de maíz a los pobres con un subsidio adicional. Quizá no sería ninguna exageración hablar en este caso de una privatización 'estatizada' y que en términos del comercio internacional podría ser tachada de 'dumping'. Pero para evitar esta acusación la industria prefiere ligarse directamente con los productores de maíz de otros países, instalando en ellos sus propias plantas procesadoras. En cambio, a los molineros les impide acceder libremente a la materia prima controlada por CONASUPO y se les restringen los recursos financieros. En consecuencia, han quebrado numerosos talleres sin que se haya modernizado el subsector. En vista de esto, la industria harinera propone colaborar en dicha modernización proponiendo al gobierno que condicione la entrega de subsidios a la adquisición de las máquinas que ella fabrica y que son más amistosas con el ambiente<sup>128</sup>. De haberse realizado, la industria harinera de maíz estaría

---

<sup>127</sup> Según A.C. Laurell (1995:121) el porcentaje real de familias pobres y extremadamente pobres atendidas con tortilla subsidiada puede ser menor a la cifra oficial, por la manipulación estadística de aquella cifra.

<sup>128</sup> Publicidad bien impresa de MASECA calcula que el beneficio para el aire de la Ciudad de México proveniente del uso de sus equipos equivaldría al 25% de los gases emitidos diariamente por los automotores (MASECA. 1996. "La Modernización de la Industria de la Masa y la Tortilla en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", 15 de mayo).

completando un proceso de integración vertical y horizontal con relaciones industria-industria y con relaciones industria-agricultura.

Se fortalecen las relaciones industria-agricultura al fomentar la instalación de plantas harineras en las regiones maiceras del país, atrayendo a los productores directos de maíz blanco no por precio sino por productividad. Las plantas participan como avales en la intermediación financiera privada y pública, en la animación indirecta de la innovación técnica y en la organización de los productores, aprovechando el desempleo de los técnicos agrícolas 'liberados' de sus anteriores empleos gubernamentales. Las empresas privadas productoras y/o distribuidoras de agroquímicos igualmente son invitadas a vender a los productores sin la intermediación de la banca, puesto que la tasa de interés está incluida en el precio de sus artículos. EL subsidio gubernamental a los productores directos en este esquema de los 'clubes de maíz' se entrega en algunas regiones con la condición de que cumplan con las normas técnicas para elevar la productividad y entreguen la materia prima a las harineras. Este esquema de integración agricultura-industria no excluye la estimulación ideológica, el clientelismo político o la refuncionalización de la estructura de poder local, canalizados por la vía de los intermediadores técnicos y la gestoría.

La gama de estos organismos intermediadores es amplia. Incluye la regularización de la tenencia de la tierra, la posibilidad de enajenar las tierras ejidales y comunales, si así lo decide la asamblea ejidal, la depuración financiera de los productores, la realización de gestorías a un alto nivel político, y el reconocimiento de los grupos de interés y de los partidos políticos afines ideológicamente.

El esquema parece funciona mejor con productores directos cansados de la poca efectividad de las presiones colectivas a favor de la elevación de los precios regionales del maíz grano y a favor del abaratamiento del precio de los insumos, y rendidos ante la poca efectividad de la confrontación directa con el gobierno. Los clubes de maíz están constituidos por pequeños grupos de productores que se desligan de las acciones colectivas de los ejidos. Su resultado económico es muy variado, pues depende del tipo de organismo intermediador que les asesore. Mejora con organismos comprometidos ideológicamente a favor de la eficiencia y la equidad y que dominan las partes técnico productivas y la gestoría de subsidios gubernamentales. En su ausencia, los productores se sitúan en el margen de la insolvencia con los elevados precios de los insumos y de la tasa de interés y el precio bajo del maíz

grano. Esto le es indiferente a la harinera, pues tiene la libertad de importar grano, siempre y cuando el precio internacional no se eleve por encima del precio interno. Impedirlo es una de las tareas gubernamentales.

### **5.7 La producción de leche y derivados.**

El nacimiento de la ganadería para la producción de leche en México se asocia desde la década del cincuenta a un sistema lechero integrado mundialmente y controlado por grandes empresas transnacionales, y a las políticas económicas estatales (M. C. del Valle, 1993).

En el sistema lechero mundial los pequeños y medianos productores de leche de los países desarrollados son incorporados como productores de materia prima a las agroindustrias pasteurizadoras y productoras de derivados, las cuales se encargan de asegurar una demanda estable y de ampliar los mercados. En la lógica productiva de estos productores ya están incorporados la alianza con sus gobiernos y el acceso a sus subsidios ya sea para producir e innovar como para dejar de hacerlo, de acuerdo a los vaivenes del comercio internacional. Para ello utilizan la influencia de sus gobiernos y, más tarde, la de los acuerdos internacionales de comercio y la de los organismos internacionales de financiamiento.

Estos factores son olvidados por la política gubernamental de muchos países periféricos que supone que el productor debe asumir el costo de la innovación. Es dentro de esa lógica de poder que se inserta el productor de leche de los países periféricos como un importador de insumos estratégicos, los cuales se incrementan conforme se capitaliza. El llamado modelo Holstein es en la ganadería de leche el equivalente a la Revolución Verde en la agricultura granelera.

"El desarrollo de un paquete tecnológico Holstein y su difusión generaron los recursos humanos y técnicos para que el nuevo modelo se adoptara y evolucionara, pues abarca toda la cadena agroalimentaria, incluido el patrón de consumo" (M. C. del Valle, A. Alvarez y L. A. García, 1996: 653).

El paquete tiene componentes para la producción primaria y la agroindustria. Entre ellos sobresalen, en la alimentación del ganado, la alfalfa y los granos forrajeros<sup>129</sup>, en la cría

---

<sup>129</sup> Cuyos requerimientos productivos frecuentemente escapan a la dotación de recursos de un país en desarrollo. Ese es el caso del gran consumo de agua para el cultivo de la alfalfa, que llega a rivalizar con el consumo industrial y el urbano, y cuya extracción subterránea encuentra peligrosos límites naturales.

la producción de semen de ganado lechero, los embriones, las vacunas y medicinas; en la ordeña el equipo mecánico, el control sanitario, la capacitación de los empleados, el equipo de enfriamiento y de transporte; en la producción de derivados los lactobacilos, la grasa butírica, la caseína y el suero, así como el equipo para deshidratar, y en el consumo final las patentes y asesorías para la producción de derivados.

Lógicamente que su importación encuentra grandes obstáculos con las políticas recesivas, las de freno y acelere y las devaluaciones, tan frecuentes en los países periféricos. Por ello es que éstos no han desarrollado un fuerte sector productor de bienes intermedios, y la adopción del paquete tecnológico se convierte en una fuente de vulnerabilidad.

Las tendencias más importantes del mercado mundial de leche fluida, queso y leche descremada en polvo (LDP)<sup>130</sup> son las siguientes (A. Alvarez. 1996:15-16):

En la producción mundial de leche fluida se percibe un incremento de 50 millones de toneladas, en la década del ochenta y una disminución de casi 20 millones de toneladas entre 1990 y 1994. El incremento es atribuible a la innovación tecnológica y al aumento en productividad practicados fundamentalmente en los países desarrollados y en especial en los Estados Unidos y Canadá. Mientras que la disminución obedece a una reducción en el hato lechero y a modificaciones en los hábitos alimenticios en los países desarrollados. En la oferta de LDP sobresalen los países de la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos. La aportación de estos últimos crece de manera sostenida del 20 y al 40% de la producción mundial, tomando en cuenta el lapso entre 1970 y 1990. La aportación de los segundos da cuenta del 35% de la producción mundial. Algo similar se observa en la producción mundial de queso, en la cual los países de la UE concentran el 39% y los Estados Unidos el 23%.

En la actualidad el precio internacional de la LDP va a la alta. Esta alza sigue a la ocurrida entre 1987 y 1989 con el 158%, al pasar la tonelada de 890 a 2'300 dólares y a la de 1990 y 1993 de menor monto (M.C. del Valle. 1993:252).

Dentro de ese panorama, la oferta mexicana de leche fluida, queso y LDP no sobrepasa el 2% mundial, como efecto de su inserción dependiente y de desafortunadas medidas de política económica, que se comentan más adelante. Nuestro país es el principal importador mundial de LDP con 287.8 mil toneladas importadas en 1990. En 1994 esa

---

<sup>130</sup> LDP es un subproducto de la mantequilla que puede almacenarse y transportarse fácilmente, de ahí su importancia en el comercio internacional y en las importaciones mexicanas.

cantidad desciende a 160 mil toneladas, pero la importación significa el 36% de su consumo nacional aparente (M. C. del Valle 1996). México también importa anualmente alrededor de 2 mil toneladas de queso.

El sector lechero nacional está como sus homólogos estadounidense y canadiense relativamente integrado con la agroindustria y con la agroindustria transnacional. Pruebas de esto se reflejan en el peso porcentual de la industria de productos lácteos de entre el 10 y el 12%, dentro de la rama de alimentos; en su contribución relativa al PIB del 0.6%; en su demanda de empleo de 50'000 personas, y en sus ventas anuales de 12'500 millones de pesos (SERFIN. 1995:25-27).

Las agroindustrias se surten indistintamente de leche fresca o en polvo; es decir, de la producción nacional o importada, por lo que incluso llegan a exportar derivados, a pesar de las grandes importaciones de LDP, y a pesar de que únicamente el 36% de la población mexicana consume leche fresca y derivados. De hecho, la FAO (1994) considera a México como país deficitario por su bajo consumo aparente de leche (131 litros/habitante), cuando su norma recomendada es de 182.5 litros/habitante. México está 39% por abajo de esta norma de consumo individual de lácteos.

Se perfila así un patrón nacional de producción-consumo y de exportación-importación que margina a la población nacional de menos recursos, escapando aparentemente a la restricción productiva representada por el mercado interno<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> El caso mexicano podría compararse, a primera vista, con Holanda, que también importa grandes cantidades de LDP y que exporta grandes cantidades de derivados, diciendo que ambos son países 'mixtos' en su patrón de importaciones y exportaciones, pero los respectivos efectos sobre el consumo per cápita, la estratificación de sus productores primarios de leche y la difusión de innovaciones técnicas son bien diferentes.



**Cuadro 5.3. Ganadería lechera en México. Perfil de la estratificación de los productores primarios (alrededor de 1990).**

Estratos	hatos tamaño medio	%	% de los hatos grandes (a)	producti-vidad (b)	% de la producción (c)
-empr.intensivas	265	9	25	5	25
empr.semiintens.	25		1	1.6-2.8	
u. extensivas	5-20	26	27	0.3-0.7	45
- no tropicales					
u. extensivas	40	65	3	0.6	25
- doble propósito					
total nacional	4.148 (d)	100			7.307

**Notas:** (a) = hatos de más de 100 cabezas en cada estrato

(b) = mil litros/vaca/año

(c) = producción lechera en mil litros. Se debe agregar un 5% correspondiente a pequeñas unidades periurbanas

(d) = en miles de cabezas

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INIFAP, citados por A. Alvarez (1996:10).

El perfil nacional de los productores primarios de leche fluida y queso se caracteriza por una gran heterogeneidad en los aspectos productivos, tecnológicos y comerciales. Se distinguen 4 estratos principales de productores, ordenados de mayor a menor productividad (mil litros/vaca/año): las empresas intensivas, las semiintensivas, las extensivas familiares no tropicales y las unidades extensivas de doble propósito tropicales.

Las empresas intensivas adoptan mayoritariamente el paquete tecnológico Holstein, el promedio de lactancia de los vientres es de 10 meses. Dada su elevada productividad producen la cuarta parte de la producción de leche fluida con tan sólo el 9 % del hato lechero. Cuentan con mejores canales de comercialización. Las empresas semiintensivas adoptan parcialmente el paquete Holstein, pues poseen ganado de este tipo y cruzas. Las unidades extensivas no tropicales y tropicales adoptan sólo excepcionalmente el paquete mencionado y aunque su productividad es relativamente baja, no están expuestas a la vulnerabilidad económica y financiera como los dos estratos anteriores. Sin embargo, las unidades de la lechería familiar enfrentan altos costos de producción por los elevados precios de los alimentos balanceados, producidos por empresas transnacionales, y por la competencia comercial que les representa el Programa de Abasto Social de LICONSA, pues ambos se dirigen al mismo tipo de consumidor, sólo que el precio de la leche 'boteada' de las unidades

familiares es 200% inferior a la de LICONSA (M. Muñoz. 1995:21). Por consiguiente, las unidades familiares recurren a las transferencias externas de ingreso e incluso a privarse del consumo individual.

Finalmente las unidades tropicales de doble propósito son las más numerosas (alrededor de 27'000) y más prometedoras como alternativa para fortalecer la producción láctea orientada al mercado interno. Ellas complementan la venta de becerros y animales de desecho con la producción estacional de leche. Su ganado principal es la crucea Cebú-Suizo, Holstein-Cebú y el ganado criollo que pasta en praderas implantadas y libres. Por las condiciones climáticas están más expuestas a plagas, a dificultades en el acopio y conservación de la leche. Sin embargo, tienen costos menores de alimentación.

Pueden reducir el riesgo de la estacionalidad, que les perjudica en los precios de la leche y el queso, complementando la alimentación en época de seca, introduciendo cercos eléctricos para elevar el uso eficiente de los pastos y/o seleccionando su ganado hacia vacas que produzcan leche y carne en forma de becerros destetados, con lo que obtienen beneficios en la calidad de sus canales comerciales (M. Muñoz. 1995:17). Otra forma es estabilizando el producto para almacenarlo o procesarlo, de modo que pueda ser comercializado en los períodos requeridos. Una manera de ganar en estabilidad comercial consiste en unirse en grupos solidarios para venderle a una empresa transnacional o a una cooperativa.

M. Muñoz (1990) estima que en el mercado de leche tropical existen tres canales principales: las queserías regionales que captan el 51% del volumen total de leche, los intermediarios que acopian en 28% y la compañía Nestlé con el 19%. La participación de las compañías pasteurizadoras y ultrapasteurizadoras es marginal, aunque la planta cooperativa Ultralácteos, de Tabasco, es la gran excepción.

La producción quesera en pequeña escala constituye un canal de comercialización alternativo con mejor precio, aunque con grandes variaciones estacionales y personales. Las técnicas de las queserías regionales son sencillas, ejercen un débil control de la calidad, y no propician la innovación técnica entre los productores de leche. En ausencia de una cooperativa de cierta importancia, la producción artesanal de queso desestimula la productividad y la elevación de la calidad, fomentándose la polarización entre productores de leche y entre los talleres. La mayoría produce crema y queso rústico para el consumo campesino y unos pocos se aventuran a pasteurizar la leche y a producir quesos de mayor

maduración y fineza, que son básicos para formar una imagen regional. Ellos se caracterizan por disponer de cuartos y transportes refrigerados

La Costa de Chiapas es probablemente la región quesera más importante del trópico mexicano y ha logrado formar una imagen regional que alcanza las principales ciudades de Guerrero, Morelos, Puebla y naturalmente la ciudad capital. Pero difícilmente las queserías regionales pueden llegar a conformar un distrito industrial, en el sentido de A. Marshall.

Los comerciantes mayoristas de quesos disponen de la infraestructura material para prolongar la vida útil de estos productos y hacen variar a su favor los precios, de acuerdo a la estacionalidad de la producción incluso de los productores organizados en cooperativas. Esta infraestructura en manos de los comerciantes mayoristas es también una muestra de la vulnerabilidad comercial de la producción extensiva. O como se afirmó en el caso de la producción extensiva de bovinos y carne de res: este tipo de producción da lugar a un sistema comercial que inhibe la productividad.

Los intermediarios de leche cruda constituyen una opción limitada para los productores de leche del trópico. Ellos practican la adulteración con lo que desestimulan la elevación de la productividad; no ejercen control de calidad alguna con lo que ponen en peligro la salud de los consumidores, e introducen variaciones especulativas con los precios. Estos intermediarios tienen importancia en las periferias urbanas.

Las relaciones contractuales verbales que establece Nestlé con los productores de leche del trópico se prestan a interpretaciones polémicas. Los productores reciben de Nestlé en comodato tanques enfriadores, desde 1990, algo de asistencia técnica y el pago catorcenal puntualmente, pero pierden la oportunidad de diversificar su canal de comercialización, se desestimula la productividad, la innovación técnica y la cooperación, y deben aceptar un bajo precio de la leche durante todo el año. La capacidad de negociación de los productores se ve menguada porque se encarga de una fase muy riesgosa del sistema lechero y porque concurre al mercado sin un producto estabilizado y normalizado. Sin embargo, existen experiencias con negociaciones exitosas para los productores, cuando se capitalizan de manera organizada<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> M. Muñoz (1995:19) menciona 8 ventajas técnicas de este sistema de pequeños tanques enfriadores: mayores posibilidades de crecimiento horizontal para la Nestlé; mejoría en la calidad bacteriológica de la leche; reducción de costos de colecta; mayor transparencia en el pesado y manejo de la leche, al eliminar al rutero; mayor estabilidad y seguridad en el mercado; mayor posibilidad de movilidad ante cambios de zonas productoras; mayor flexibilidad en los horarios de ordeña, y mayores posibilidades para ampliar la organización de los productores.

La organización de los productores es quizá la condición más importante para acoplar la innovación productiva y comercial, tal y como sucede en países de elevada capacidad lechera como Holanda y los Estados Unidos. Además la organización eleva las posibilidades para acceder a financiamientos preferenciales, el aprovisionamiento de insumos de buena calidad, la contratación de servicios colectivos veterinarios, y contables, a legitimar los criterios de calidad, en términos de horarios y períodos de pago, y evitar que la cooperativa sea controlada por los productores de mayor capacidad económica (A. Alvarez y M. C. del Valle. 1995:7).

La empresa cooperativa Ultralácteos inicia sus operaciones en 1989, tras denunciar los contratos que los productores tabasqueños sostenían con la compañía Nestlé. Desgraciadamente opta por el sistema de ruteos que esta compañía recién abandonaba, que es menos económico. Este hecho más el diseño inadecuado de la planta, entre otras cosas, le llevan a un fuerte endeudamiento, al descenso en el prestigio de su marca, y a la reducción de precios al productor. (M. Muñoz. 1995:20).

La leche industrializada en México da cuenta del 33% del mercado y está conformada por siete formas de presentación diferentes: pasteurizada, ultrapasteurizada, evaporada, condensada, en polvo, yoghurt y otros derivados. Ellas conviven con la leche bronca que es la forma principal de consumo de leche y que representa más del 40% del mercado<sup>133</sup>. La producción de queso responde al 27% restante (M. Muñoz. 1995:5, citando a CANILEC).

Las empresas productoras de leche pasteurizada y ultrapasteurizada suman un poco más del centenar, aunque tres grupos industriales acumulan más de la mitad del mercado: EVAMEX, LALA y ALPURA. Ellas entregan su producción a las ciudades de México y Guadalajara. A Monterrey le surte el Grupo del Norte y a las ciudades del altiplano semiárido la empresa San Marcos, de Aguascalientes. Cada uno de estos grupos representa entre un 8 y un 9% del mercado, aunque últimamente San Marcos viene ganando más terreno, hasta constituir la tercera cuenca lechera del país, atrás de Tizayuca y La Laguna (A. Alvarez. 1996:14-16).

---

<sup>133</sup> Según A.C. Nielsen, (citado por M. Muñoz. 1995:7) en el aparato comercial que distribuye la leche, en el país priva, por el número de establecimientos, el pequeño comercio de misceláneas y tiendas de abarrotes con el 63%. Le siguen las tiendas de autoservicio con el 28% y por el gobierno, cuyos establecimientos distribuyen el 9% restante.

La capacidad utilizada de estas plantas apenas alcanza al 50%, por lo cual la mayoría se dedica a pasteurizar agua y jugos de frutas. Esta 'sobrecapitalización' es fruto del reducido ingreso de la población, de la competencia que representa el programa gubernamental de leche subsidiada y las importaciones.

La mayoría de la producción de leche condensada, evaporada y en polvo está en manos de Nestlé, aunque existen otras 17 pequeñas empresas.

Las empresas que elaboran derivados son muchas y están polarizadas. De un lado las pyme suman más de 100'000 establecimientos. Del otro, las grandes empresas son transnacionales: KRAFT, CHIPILO, CHAMBOURCY Y NZ Dairy Board, que es una gran productora de yoghurt.

El Programa de Abasto Social de Leche, mejor conocido como LICONSA, rehidrata en 1994 LDP importada, equivalente a más de mil cien millones de litros de leche<sup>134</sup>. Beneficia a casi 7 millones de menores de 12 años de edad<sup>135</sup>. Cuenta en ese año con un subsidio de unos 1'300 millones de pesos (M. Muñoz. 1995:7). A partir de 1985 el destino principal de la LDP importada es este programa asistencial<sup>136</sup>. Entre 1890 y 1990 las beneficiarias del Programa son familias y no personas como ahora. Ellas reciben el líquido en 2'230 lecherías de barrios populares, distribuidas en casi la mitad de los municipios urbanos del país.

Las razones institucionales del cambio de familias a personas son: mejorar el manejo administrativo, operar con una mejor focalización, ampliar la cobertura hacia poblaciones rurales y ofrecer un producto confiable; aunque podrían haber otras razones no explícitas, como ejercer la distribución con el menor conflicto social posible y restar oportunidades a la movilización popular. Con el nuevo esquema podría originarse una nueva opción clientelar, monopolizada por el gobierno, sobre la cual pueden ejercer presiones los gobiernos estatales. De cumplirse este vaticinio, se estaría en presencia de un nuevo intento de desmembramiento-suplantación de la organización popular que recuerda lo acaecido con el

---

<sup>134</sup> "La leche reconstituida es un alimento que contiene leche descremada en polvo a la que se agrega grasa vegetal, aceite de coco, vitaminas y agua; posteriormente se pasteuriza y se envasa (M.C. del Valle. 1993:241).

<sup>135</sup> El precio del subsidio equivale a la cuarta parte del precio de la leche ultrapasteurizada (\$1.2/litro).

<sup>136</sup> En 1982, el 78% de las importaciones de LDP tiene como destino la industria, en 1984 a ésta le toca el 49% y en 1988 únicamente el 28%.

## PRONASOL.

A principio de 1997, el DIF firma convenios con las principales empresas pasteurizadoras para surtir con leche 'confiable' las raciones alimenticias destinadas a los escolares, a ser distribuidas en las escuelas por los profesores y padres de familia. Con estos convenios salen favorecidos los grandes productores, las empresas del norte del país. Salen perjudicados los productores en pequeño, la ganadería tropical de doble propósito y algunas organizaciones voluntarias que colaboraban anteriormente en la distribución de leche reconstituida.

Finalmente se comentará un programa del actual gobierno federal para el fomento de la producción de los productores en pequeño. Justamente cuando se eleva el precio CIF de la LDP se lanza el Programa de Transición hacia la Autosuficiencia Lechera que comprende, de un lado, la importación de animales de registro, la liberalización de los precio de la leche, la regulación (discreta) de la leche fluida con la leche distribuida por LICONSA y el DIF.

Pero al lado de los objetivos explícitos de este programa, el gobierno impone medidas que neutralizan los posibles estímulos concedidos: se liberaliza la importación de LDP proveniente EEUU, gracias al TLC (M. Muñoz. 1995:37,46); se suprime la asistencia técnica institucional y se grava con impuestos a los productores, cuando los productores estadounidenses reciben subsidios a la producción entre el 53% y el 66%, según la fuente consultada, (A. Alvarez. 1996:8 y M. Muñoz. 1995:29, respectivamente) y los canadienses el 70%, amén de los subsidios que reciben a la exportación.

Con estas circunstancias tan asimétricas y las contradicciones de la política gubernamental es probable que el sistema de la leche y derivados se convierta en un coto de caza de las importaciones de LDP y de decisiones estadounidenses. En él reciben estímulos las grandes empresas nacionales capaces de importar los insumos y tecnologías y de exportar derivados, aprovechando el TLC. Si estas grandes empresas nacionales son absorbidas por compañías transnacionales y si siguen los convenios del DIF como ahora, los programas asistenciales pasarían a beneficiar a las compañías extranjeras. Los productores en pequeña escala se podrían beneficiar de programas diseñados por los gobiernos de los estados enfocados a reducir sus costos de producción, elevar la calidad de la leche y a diversificar mercados. Los productores de doble propósito del trópico quedarían sin mayores estímulos y sometidos a las decisiones de Nestlé. Los productores directos de la leche tendrían que

enfocar sus reivindicaciones para ser homologados en términos de subsidios a sus colegas estadounidenses y canadienses, tratando al mismo tiempo de evitar prácticas desleales.

### **5.8 La producción de calzado.**

En el subsector de la industria del calzado la apertura de fronteras y el acuerdo del TLC aparecen en el discurso de los representantes oficiales de la industria y en algunos estudios académicos como un cambio profundo que transforma sus arreglos institucionales. Aun cuando es cierto que a partir de esos cambios se acentúa la importación leal y desleal de calzado asiático, queda por explicar por qué los representantes oficiales apoyaron esos cambios y por qué fallaron completamente sus pronósticos optimistas. Obviamente que esos representantes y el gobierno carecían de buenos diagnósticos del sector, pero ese factor no agota la explicación del fenómeno sino que él forma parte del problema a explicar.

En el sistema cuero-calzado tradicionalmente han sido reducidas la intervención gubernamental, las vinculaciones entre las pyme y las grandes empresas en que se transmitan innovaciones y capacitación de la mano de obra, y el conocimiento socioeconómico de él, en parte, debido a que hasta 1987 existe un consenso de que el volumen de producción nacional es aceptable, porque se atiende satisfactoriamente la demanda. Cuando comienzan a circular diagnósticos más profundos que rebasan dicha visión productivista, se ve que la oferta de calzado es inferior a la demanda. Pero todavía se piensa que se trata de un problema de falta de estímulos para que los grandes productores, para que 'pocos produzcan el faltante' o para que el déficit 'pasajero' se cubra con importaciones. El subsector (entiéndase los grandes productores) es lo suficientemente poderoso para enfrentar ese reto y cargar con la competencia desleal de las pyme. Un diagnóstico igualmente triunfalista se desprende de las repercusiones del TLC: el mercado estadounidense del calzado es lo suficientemente grande, de manera que los productores mexicanos saldrán beneficiados con exportaciones adicionales. En realidad, el discurso triunfalista es la voz de los grandes productores que no se han interesado por ganar legitimidad, los grandes productores solos son incapaces de producir el volumen demandado nacionalmente, el calzado ofrecido es malo, caro y feo, el déficit en la oferta no es pasajero sino que tiene raíces estructurales, las pyme no representan exclusivamente una competencia desleal, y las ventajas ofrecidas por el TLC no se ajustan a las capacidades de producción existentes. Al país se le inunda a los dos años del TLC con

importaciones legales e ilegales que representan, en 1990, casi el 30% de la producción nacional, y que amenazan con volverse imparables, porque son insuficientes los instrumentos gubernamentales para detenerlas y porque cuentan con el aval de algunas grandes empresas productoras. Las respuestas de los productores mexicanos son comerciales más que productivas. Varias de las grandes empresas productoras se convierten en importadoras, compitiendo con funcionarios corruptos que actúan con impunidad e inmunidad, contribuyendo ambos a agravar la situación del subsector. ¿Por qué esa falta de solidaridad y de regulación gubernamental?

Así, los cambios en los arreglos institucionales del subsector parecen no ser un fruto exclusivo de los acuerdos del TLC sino que éste es un detonador-- quizá hasta ingenuo y bien intencionado-- de situaciones anteriores y de la imprevisión gubernamental (El Financiero, 4 de agosto de 1990). El autor cree que también influye la orientación doctrinaria tanto del gobierno como de los grandes productores, basado aquél en una concepción carencial de este bien básico y éstos en una concepción no ética de la producción.

A diferencia de los subsectores anteriormente descritos en que el Estado participa directamente con programas compensatorios para poblaciones vulnerables y/o se les declara industrias de interés público o básico, el subsector del calzado es considerado un bien no prioritario, al grado de eliminarse junto con las prendas de vestir de la canasta básica en 1991 y de suspenderse su registro censal en 1980. Anteriormente la población que usaba calzado se consideraba un indicador de la democracia, como lo afirmara P. González Casanova en La Democracia en México. Posiblemente se pensó que el país había superado esta carencia por el crecimiento económico que había experimentado y por las declaraciones cupulares de los dirigentes del subsector. La industria del calzado entra en crisis en 1987. Para comprender mejor este fenómeno es conveniente pasar revista previamente a la situación internacional inmediatamente anterior, pues aclara el origen de las importaciones masivas que cayeron sobre el país.

Las grandes empresas de los países desarrollados se desconcentran hacia países periféricos aprovechando la mano de obra barata, como parte de la implementación de un modelo de industrialización 'posfordista', de la recesión económica ocurrida a raíz de las crisis petroleras y del cambio inducido en los hábitos de consumo<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Llámase producción posfordista a la desconcentración espacial de funciones de las grandes empresas orientada



Durante la 'década perdida' latinoamericana crece la oferta mundial de calzado a una velocidad que rivaliza con el crecimiento de la población. Entre 1979 y 1988 se estima que sube la oferta de calzado mundial de 4.2 a 5.2 mil millones de pares, a pesar de la recesión europea y estadounidense de mediados de la década pasada. Entre 1973 y 1979 el crecimiento medio anual del PIB manufacturero de nueve países europeos capitalistas equivale apenas al 80% del PIB manufacturero mundial, estimado en 2.5% (J. Valenzuela F. 1986:168). De aquí se deduce que la exportación de calzado apuntalada con capital externo es una vía factible para un número respetable de países periféricos, los cuales realizan inicialmente su producción en mercados de estos países. Con la recuperación del ingreso de los países desarrollados crecen las importaciones de calzado, especialmente de zapato tenis.

Las condiciones de producción posfordistas permiten tipificar a las industrias nacionales en cuatro grupos: a) países autoconsumidores que son la mayoría, b) países deficitarios como EEUU, Gran Bretaña y la URSS, c) países francamente exportadores, como Italia, Brasil, y d) países exportadores-maquiladores al estilo de varios países asiáticos, y e) países mixtos que producen tanto para el mercado internacional como para el nacional, al estilo de Uruguay. A pesar de su cercanía con el gran mercado de los EEUU, México no puede ser considerado un país exportador. Al contrario, nuestro país ha caído a la condición de país deficitario o, al menos, de un país mixto.

Entre los países exportadores-maquiladores se cuentan a varios países periféricos como: China, India, Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán, Singapur, Filipinas, Tailandia, Indonesia, Polonia y Panamá.

A principio de la década del ochenta una base sana para el desarrollo mundial de la industria zapatera parecía componerse de tres elementos: a) buen acceso a cueros de buena calidad, b) disponer de mano de obra calificada, y c) contar con una infraestructura institucional adecuada para innovar técnicamente, difundir informaciones e ingresar a nuevos mercados<sup>138</sup>. México ha preparado tradicionalmente una mano de obra especializada que incluso exporta a los EEUU, pero su endeble base institucional se ve sacudida con las importaciones masivas de calzado económico facilitadas con el ingreso del país al GATT.

---

al abaratamiento de costos de producción. Las fases productivas más intensivas en mano de obra alcanzan una deslocalización que incluye países y hasta continentes diferentes o la utilización de barcos-fábricas, los que acortan el tiempo de entrega en mercados cambiantes (OIT, 1996).

<sup>138</sup> La información de este inciso proviene de M.E. Jarquín, 1994 y 1996.

México ve descender su producción de calzado entre 1989 y 1992 de 200 a 193 millones de pares, según una fuente de información, y la hace crecer ligeramente de 249 a 257 millones de pares, según otra fuente<sup>139</sup>. Al ponderar esta tendencia con la capacidad instalada, la calidad del calzado y el precio, se gana una imagen negativa asociada al descenso del ingreso de la población nacional y a la fragilidad de la infraestructura industrial. La subutilización de la capacidad instalada es enorme, pues se estima para 1991 en 368 millones de pares, la que sobrepasa fácilmente el volumen de producción realizada (SECOFI, 1992). Desciende la calidad del zapato producido. En 1984, el CIATEG (1990) califica la calidad del zapato mexicano en 12% muy fino, 50% entrefino y 38% económico. El calzado muy fino en 1977 representaba el 25%, o sea que el industrial se adapta al bajo ingreso de la población entregándole un zapato menos fino. El zapato mexicano es caro, en parte porque con las variaciones en el tipo de cambio, se dificulta la importación de maquinaria, dada la baja capacidad nacional para fabricarla en el país<sup>140</sup>. El precio del calzado se incrementa, especialmente en el calzado todo de cuero y de niño, según estadísticas del mismo CIATEG. El comprador de zapato mexicano no puede adquirir presentaciones para diferentes tipos de pie y debe contentarse con copias de diseños extranjeros, muchas veces defectuosas, incapaces de competir internacionalmente.

Las exportaciones de calzado no sobrepasan en 1992 el 8% de la producción nacional. En tanto que las importaciones doblan a las exportaciones, sin tomar en cuenta el contrabando que es muy cuantioso, pues existen estudios que afirman que, en 1990, el contrabando representa el 30% de la producción nacional.

Es posible que el flanco más débil de la industria zapatera mexicana se localice en su capacidad para innovar técnicamente y difundir informaciones para elevar la competitividad. Esta débil capacidad se asocia con: a) el marcado perfil de la estratificación de sus productores, b) la dependencia del productor de sistemas comerciales y empresariales más

---

<sup>139</sup> Otro autor, R. Plasencia (1994) estima el nivel del producto apenas en 179 millones de pares para 1994, el año final del Salinato. M.E. Jarquín (1997:165-166) ha hecho un minuciosa revisión de la descuidada información estadística del subsector. Ella establece 4 periodos en el crecimiento de su volumen de producción: crecimiento aceptable del 7.9% anual entre 1960 y 1969; crecimiento acelerado del 9.9% entre 1970 y 1979; descenso del crecimiento (1.5%) en la década del ochenta, y decrecimiento en la presente década (-1.6%).

<sup>140</sup> En los años inmediatos a 1977, 1983-84 y 1994 se producen caídas severas del volumen de producción, porque se incrementan con las devaluaciones los precios de las materias primas y la maquinaria provenientes del exterior.

interesados en la extracción de rentas que en la inversión y que impiden la difusión de la información, y c) la falta de organismos representativos que promuevan la autogestión.

Más del 90% de los establecimientos para la producción son pequeños talleres familiares, muchos de los cuales operan con escasa maquinaria y ocultos en sus domicilios particulares, aprovechando economías tradicionales de aglomeración, localizadas en barrios especializados de unas cuantas ciudades de la República; al margen del control fiscal, sanitario y ecológico. El resto son fábricas que en los últimos años no han podido modernizar sus equipos y procesos, dado el entorno económico desfavorable y la gran variación estacional que presenta el mercado nacional.

Los pequeños talleres venden a comerciantes mayoristas o a fabricantes-comerciantes, por pedidos específicos o de calzado completo o maquilando partes del mismo, con poco margen para dar cauce a sus potencialidades y renunciando a la estandarización de procesos. El precio que reciben por su trabajo es reducido, ya que valorizan la reproducción en el tiempo de dichos pedidos. El comerciante tiene la opción de cambiar de tallerista en cualquier momento y de no respetar los contratos verbales, ante cualquier reclamo, pues cuenta con un gran número de oferentes.

Los contactos horizontales entre talleristas y con los ritos comunitarios se empobrecen con el tiempo, por lo que se vuelve obsoleta su información técnico-productiva y se refuerza su individualismo<sup>141</sup>. Son poco propensos a enfrentar riesgos, pues sus decisiones son de un lado productivas en lo tocante al oficio y, del otro lado, son reproductivas en lo familiar<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Es probable que este individualismo de los talleristas además esté conectado con la falta de capacitación previa en trabajos de grupo. Esta podría haber sido adquirida en los sindicatos y en las cooperativas productivas. Desgraciadamente, el tradicionalismo de los empresarios fabriles les malaconsejó para reprimir al sindicalismo, para continuar abatiendo el salario y prolongando el destajismo. Y los escasos ejemplos del cooperativismo de talleristas están impregnados de múltiples conflictos internos. Tal es el caso de San Mateo Atenco, en el Estado de México, en donde operaban en 1992 seis organizaciones de productores para el servicio de unos 800 talleres, disputándose los espacios para la venta directa (tianguis), escindiéndose constantemente y provocando que hubiera afiliaciones múltiples como una estrategia de muchos talleristas para evitar que continuaran los conflictos. Todas ellas, a su vez, dependían de la organización local de los comerciantes de insumos, interesados en cobrar precios altos y establecer clientelas económico-políticas por los créditos concedidos. Las cooperativas de talleristas no intervenían en acciones productivas. Los múltiples conflictos por la representación municipal podían considerarse productos directos o indirectos de las luchas entre organizaciones, entre talleristas y entre los talleristas y comerciantes.

<sup>142</sup> Es preciso comprender que en ausencia de cooperativas eficientes, los talleristas encuentran en la multiactividad individual y en la multiactividad de los miembros de la familia una forma de sobrevivencia. Esta puede hacerlos cambiar temporalmente de sector productivo, lo que les resta recursos para eventuales inversiones en el subsector del calzado y les impide enfrentar riesgos de mediano plazo. No atender esta prudencia necesaria puede llevarlos a la ruina, incluso cuando los proyectos están apoyados por conocimientos escolares (C. Alba-

Los pequeños talleristas reciben el rechazo de los empresarios fabriles o de los talleristas más consolidados, quienes los consideran competidores desleales que 'chotean' la producción, deprimen el nivel salarial e impiden reducir la rotación del personal y la capacitación de los trabajadores. Las elevadas cuotas de los organismos de representación gremial les dificulta su afiliación, sus reglamentos jerarquizantes les impiden influir en sus decisiones y los pobres logros cooperativos son poco estimulantes.

El afán de los talleristas por trabajar por cuenta propia es un producto de los bajos salarios en las empresas fabriles, del trabajo a destajo y de los mecanismos de movilidad en el trabajo que ellos observan entre los propios empresarios, algunos de los cuales evolucionaron como talleristas. Esta gran desigualdad e incomunicación entre talleristas y empresarios se convierte en un obstáculo para las tímidas iniciativas de cambio que han emprendido los organismos gremiales y las entidades gubernamentales.

## **5.9 Conclusiones.**

En este capítulo se han señalado algunos factores que contribuyen a explicar cambios en la oferta y demanda de algunos bienes y servicios básicos en México, originados en el comercio internacional, en el comercio nacional y en las políticas gubernamentales. Estos cambios se dan en espacios socialmente conflictivos en que participan de alguna manera los principales actores sociales, se establecen alianzas entre ellos y se dispone de los paquetes técnicos y mercados.

De la observación de estos espacios socio-productivos suficientemente especificados se puede destacar la particularidad de un sector de los bienes y servicios básicos, cuyo estudio complementa los enfoques tradicionales basados en sectores económicos, regiones y en las canastas de consumo básico. Los subsectores de los básicos pueden agruparse según sea más o menos pronunciada la participación económica del Estado, sin que se pueda afirmar que esta participación es causa única de la ineficiencia, puesto que hay subsectores ineficientes en que no participaba prácticamente el Estado, como el del calzado, que se deprime con las medidas neoliberales del libre comercio, el control cambiario, la tasa de interés y el achicamiento del mercado interno.

El marco de interpretación del sector de los básicos incluye el mercado internacional y la participación de nuevos actores sociales que desplazan a la figura otrora dominante del Estado nacional, para volver a invocarlo. Entre las características relevantes del mercado internacional destacan las fluctuación de los precios y la difusión de modelos de consumo y de paquetes técnicos, cuyo control escapa a un Estado sometido de manera prolongada a una crisis fiscal, a las altas tasas de interés, al endeudamiento externo, y a presiones para no cuidar el ambiente. El objetivo de garantizar una industrialización y una autosuficiencia alimentaria capaces de generar autónomamente progreso técnico, mejoras de productividad y más altos salarios, se ciñe a las nuevos arreglos institucionales.

Al interpretar las acciones y los intereses de los diferentes actores que intervienen en la producción de algunos básicos y en la distribución de bienes y subsidios a los mismos, se perciben claras divergencias entre ellos.

Las grandes empresas están interesadas en establecer relaciones directas con los productores en pequeño incluso desapareciendo a los comerciantes intermediarios, siempre y cuando se mantengan bajos los precios de las materias primas. Igualmente se interesan por recibir subsidios gubernamentales a cambio de su compromiso para participar en programas compensatorios enfocados a poblaciones vulnerables. Participan en acciones para elevar normas de calidad y mejorar la calidad nutricional de sus productos.

Las pyme tienen pocas posibilidades de innovar técnicamente por falta de capital, el retiro de subsidios gubernamentales y el desmantelamiento de la infraestructura estatal. Se vinculan desde una posición debilitada con las grandes empresas interesadas en la desconcentración de sus funciones y en la venta o préstamo de algunas de sus innovaciones, a cambio de mejoras en el acceso a las materias primas controladas por el Estado.

Las dependencias gubernamentales pugnan por mantener el control de los programas compensatorios en sus diferentes fases y 'racionalizar los subsidios', más que adoptar medidas para elevar los salarios reales o para redistribuir el ingreso. Simpatizan con la tarea de servir de intermediarios en la articulación entre los productores directos, las pyme y las grandes empresas, con el fin de innovar, ceñirse a las restricciones presupuestales y utilizar los programas compensatorios como complemento y apuntalamiento de las acciones de las debilitadas entidades gubernamentales. Reivindican su derecho a establecer relaciones directas con los beneficiarios individuales y a suplantar a las organizaciones autogestivas

políticamente independientes, como un medio para mejorar su posición en el mercado de la influencia política. Las subrogaciones y otras acciones tendientes a la privatización de empresas públicas no siempre han tenido el éxito deseado en estimular la competencia económica y político electoral, probablemente por la influencia que ejercen los funcionarios públicos interesados en participar de rentas y de acciones còrruptas.

Las instituciones internacionales de financiamiento pugnan por esquemas descentralizados en que participe de manera creciente el capital privado, las empresas competitivas y los propios beneficiarios, de manera que se abatan los costos y se recuperen rápidamente las inversiones. Esta última urgencia les inclina a favorecer el mantenimiento del control central sobre las decisiones automovilizadas y la negociación. Estas medidas operan dentro del establecimiento de equilibrios macroeconómicos.

Finalmente las organizaciones de base de los productores en pequeño y de las poblaciones pobres procuran la continuación de los subsidios gubernamentales y servir como entidades intermediadoras guiadas por intereses equitativos y una moral pública. Saben que a sus miembros más pobres les favorecerían cambios en los salarios reales, en la distribución del ingreso y contar con funcionarios gubernamentales simpatizantes de la cooperación.

El subsector productor de carne de res está sometido a una baja rentabilidad debido a la descapitalización de sus productores, al exiguo poder de compra de los sectores urbanos, a los bajos precios estadounidenses del ganado en pie que les obligan a exportar barato, y a las grandes importaciones que ha traído consigo el TLC. El tamaño del hato se reduce drásticamente. Este subsector arrastra el peso negativo que ejerce la ganadería extensiva sobre la innovación técnica y los conflictos que genera con las poblaciones campesinos de sus inmediaciones. Su baja rentabilidad repercute negativamente sobre los numerosos comerciantes intermediarios que gravitan sobre de él.

El subsector maíz-tortilla es declarado oficialmente de interés público por su enorme importancia económica, política y social. En él cambia la orientación y los destinatarios de los subsidios gubernamentales pero no desaparecen. Se favorece la harinización nixtamalizada de base empresarial privada con subsidios y acciones preferentes incluso cuestionables, acompañados de bajos precios al productor directo, nacional o no. Las empresas harineras tienen la posibilidad adicional de realizar importaciones directamente y de invertir en otros países.

El volumen de maíz producido en el país es insuficiente frente a la demanda de la población pero relativamente elevado frente a periodos anteriores, en que se incentivaba la diversificación productiva entre los pequeños y medianos productores. La oferta nacional del grano es desde hace tiempo insuficiente, lo que somete al subsector a los dictados del mercado internacional y a la disponibilidad de subsidios gubernamentales, en presencia de una crisis de rentabilidad de la agricultura nacional. El mercado internacional del maíz es víctima de grandes fluctuaciones de precios y de grandes variaciones en sus existencias, lo que dificulta la adopción de políticas públicas eficientes y oportunas. Pero la ineficiencia o los objetivos no explícitos de estas políticas contribuyen, en realidad, al beneficio de las grandes empresas industriales. Los efectos reales de la política maicera ayudan a que los altos precios internacionales del grano no siempre repercutan en beneficio de los productores en pequeño, y a que los bajos precios internacionales depriman los precios internos, saliendo favorecidas las agroindustrias. El productor nacional en gran escala puede elevar su productividad, por el subsidio gubernamental que le permite reducir sus costos y diversificar su producción. El productor en pequeño entrega mayor volumen del grano con métodos extensivos poco amistosos con el ambiente, dados los cambios institucionales a que se ve sometido.

La producción de leche de vaca representa una alternativa eficiente para contrarrestar los efectos negativos de la ganadería extensiva y reducir el desempleo rural, pero no recibe los estímulos suficientes. Este subsector es otro ejemplo de la subordinación de la producción primaria a la producción industrial, a su paquete técnico y a su influencia política. En los países desarrollados se elevan las existencias de leche en polvo descremada (LDP) sin que baje su precio internacional, en parte, gracias a que se reducen la producción de leche fluida y los hatos, y a que cambian los hábitos alimenticios.

El país se convierte en un gran importador de LDP que sirve de base para que parte de los derivados de la leche los exporten las agroindustrias. El mercado interno es estrecho pues poca gente consume leche y es reducido el mercado de los derivados. El volumen de leche producida crece en el tiempo, no así el consumo de leche por habitante, por problema de ingreso. Esto provoca, a pesar de la exportación de derivados, que la planta industrial sufra de la subutilización de sus instalaciones. Este problema se alivia un poco con la pasteurización de agua y jugos de frutas.

El productor nacional en gran escala puede elevar su productividad utilizando el paquete técnico dominante, por los contratos que establece con el programa del gobierno de entrega de leche subsidiada para la población pobre, lo que le alivia de sus elevados costos de producción. El productor en pequeño se subordina a las empresas industrializadoras que le garantizan estabilidad; le permiten cierta innovación técnica y cierta diversificación de su producción, a pesar de sufrir bajos precios relativos por su leche fluida. El gobierno le ha aumentado impuestos y compite con él con su programa de entrega de leche subsidiada, pues comparten el mismo y estrecho mercado, pero a cambio le beneficia con la liberación del precio de la leche y con un nuevo programa de fomento productivo. El programa de leche subsidiada beneficia a casi 6 millones de pobres, quienes la reciben de manera personal y directamente.

La producción nacional de calzado languidece por carecer de un buen acceso a materias primas de calidad, la importación incontrolada, el deterioro del poder adquisitivo de la población y el encarecimiento de los insumos importados y, sobre todo, por fallas en su organización. Cuenta con abundante mano de obra calificada que encuentra una salida laboral. No existe la gran inversión de capital que le hubiera permitido convertirse en un país periférico exportador de calzado. La subordinación del pequeño productor al gran productor y de aquél al comerciante rentista se da, en cambio, por la vía de la maquila y la monopolización de la información técnica y comercial, que frenan la autogestión.

A pesar de su crisis interno, en el subsector existen algunos signos alentadores. En los organismos empresariales se ha difundido la preocupación por redefinir lo que es la industria del calzado, partiendo del reconocimiento de que las pyme no son competidoras desleales, pero sin dar aun el paso siguiente que es pensar en un modelo autogestivo que les ofrezca oportunidades y la posibilidad de liberarse de las rentas y de los requerimientos del comercio. Estando estos cambios ausentes es inútil tratar de copiar el modelo de industrialización flexible, ya que responde a un largo y complejo proceso de socialización y de participación política.



## CAPITULO VI.

### LOS LOGROS Y RETOS DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE ALCANCE REGIONAL.

#### 6.1 Introducción.

Este capítulo aborda la respuesta activa y organizada de los productores directos de leche, café y maíz, durante el período 1980-1996. Se centra en las posibilidades para que los productores organizados realicen y negocien sus intereses en ciertos espacios sociales especialmente controvertidos, como los sensibles espacios regionales, ya que en ellos se manifiesta más claramente el 'sistema' de poder rural, y en donde se tejen las alianzas sociales de autodefensa más sólidas<sup>143</sup>.

En el capítulo se parte del supuesto en que se acepta que los estímulos, obstáculos y resistencias externos a las organizaciones populares y ligados al ajuste estructural pesan más en el cumplimiento de sus objetivos productivos que los factores internos. Cuando las organizaciones de base encuentran en su entorno institucional más estímulos que obstáculos, aumenta la posibilidad de que los estímulos se conviertan en mecanismos potenciadores de la solidaridad, disciplina, sofisticación política, tolerancia y aprendizaje del manejo de conflictos sociales (R.D. Putnam. 1993:171). De privar en el entorno mayormente los obstáculos que los estímulos, se reproduce el 'familismo amoroso' (E. Banfield. 1958:85) que significa "maximizar las ventajas materiales y de corto plazo de la familia nuclear y que asume que todos los demás actuarán de la misma manera".

Se sostiene que las actuales condiciones macroeconómicas y comunicativas dominantes inhiben, en general, la cooperación rural, orillando a las regiones a desenvolverse en espacios de una competitividad espúrea (F. Fajnzylber. 1983;1992<sup>144</sup>). Para el período

---

<sup>143</sup> Los sujetos sociales del presente análisis son las organizaciones de productores y de consumidores y sus miembros individuales que enfrentan las restricciones y usan los estímulos para cumplir con las normas institucionales. Los sujetos abarcan al sector público, compuesto por las dependencias gubernamentales y sus programas específicos; al sector privado, integrado por empresas que maximizan ganancias y reciben eventualmente como sanciones pérdidas financieras; al sector social que agrupa a productores y consumidores directos, así como a poblaciones y asociaciones voluntarias, cuyos objetivos son lucrativos y solidarios, y que se ejercen tanto colectiva como individualmente. En la actualidad mexicana, el análisis agrario globalizado debería privilegiar menos las relaciones que ligan a las organizaciones del sector social con el sector público y más las relaciones de las organizaciones sociales con las empresas agroindustriales privadas.

<sup>144</sup> La competitividad 'auténtica' incorpora un progreso técnico compatible con la sustentabilidad ambiental y se

analizado, la razón principal que inhibe la cooperación estriba en la convicción de los neoliberales-- convertida en estrategia institucional-- de que los colectivos representan fallas en la construcción de su noción pura de mercado, tal y como lo expresa P. Bourdieu (1999: 1-2).

El Estado mexicano, por su parte, típicamente induce un tipo de organización rural en que la participación es manipulativa, pasiva y muy dependiente de la presencia inmediata de incentivos materiales y del cumplimiento de metas funcionales de sus programas. Ella es ajena al desarrollo de organizaciones que fortalecen las instituciones locales, determinan el uso de los recursos disponibles y en que la participación se ve como un derecho. El Estado necesita por razones funcionales la participación de los beneficiarios de sus obras y servicios, pero desconfía de un involucramiento mayor y teme perder precisión en el control y en la efectividad en su tarea planificadora. Una excepción a este proceder lo constituyen algunos programas integrados de combate a la pobreza, cuando es importante la función restitutiva de la armonía social y/o el fortalecimiento de la legitimidad.

Pero si se observan con detenimiento los subsectores económicos y las regiones de la nación, se pueden encontrar procesos organizativos analíticamente importantes, cuyo sostenimiento o ampliación en el tiempo llevaría a detectar otra paradoja dinámica del neoliberalismo, similar a la de los movimientos inversos entre la pobreza por ingresos y algunas carencias en necesidades básicas específicas, cuya satisfacción no depende centralmente del ingreso privado, comentada por J. Boltvinik (1990:50). Nos referimos a los movimientos inversos entre la tendencia del neoliberalismo-- convertido en estrategia política-- a eliminar todo intento de vida colectiva, y los esfuerzos de algunos colectivos independientes del control gubernamental por resistir, prevenir los efectos perversos del mercado e incluso actuar por encima de ellos.

Es de interés en la observación de esta paradoja que: a) en el origen de estas muestras más exitosas de la movilización independiente se descubren las huellas de los efectos directos e indirectos de programas gubernamentales compensatorios ya descargados de su bagaje clientelar, de programas religiosos y de acciones de la sociedad civil orientados racionalmente, como los que buscan la autosuficiencia alimentaria, los ecologistas, los técnico-productivos,

---

basa en aumentos al salario, a la educación y a la capacitación laboral. La 'espúrea' depreda los recursos naturales y se apoya en salarios bajos.

los que defienden los derechos humanos, o una combinación de los mismos<sup>145</sup>, b) en el origen de estos éxitos se aprecia la previa desregulación o privatización de una entidad gubernamental que controlaba buena parte de las comunicaciones y los recursos externos de las cooperativas, c) en el origen de esta movilización se constata una línea de confrontación directa con el gobierno con cierto grado de violencia, y d) en el origen de la movilización exitosa se impone finalmente una estrategia de colaboración y negociación con las instituciones que controlan los recursos y las comunicaciones externas.

Mientras que la presencia de la tercera característica indica que no se trata de ningún efecto automático del ensanchamiento de las funciones del mercado sobre las estorbosas funciones del Estado-- como suponen los neoliberales-- el que subyace a los mayores éxitos cooperativos, sino que se trata de cambios en la identidad de los cooperantes, alcanzados a su vez por la costosa confrontación previa. La última característica, referida al cambio de la estrategia de confrontación directa, es señal de que las organizaciones son capaces de aprender a controlar internamente las acciones potencialmente más riesgosas y costosas y de orientarse racionalmente hacia la construcción de una comunidad cívica. En la coyuntura actual, no priva entre las cooperativas más activas el interés por introducir cambios en los sistemas de poder y de riqueza, mediante la confrontación directa. Ellas desarrollan contactos con instituciones externas en busca de recursos y la asistencia técnica que necesitan, pero retienen el control sobre cómo usar los recursos disponibles.

El tema de la jerarquización de prioridades en las cooperativas campesinas es actualmente motivo de debate entre los dirigentes, asesores y estudiosos, quienes se alinean en tres campos: los que comparten una posición 'productivista', una 'equitativa' y quienes confían, como el autor, en que se deben buscar soluciones imaginativas que combinen la eficiencia y la equidad en la cotidianeidad de las prácticas y los discursos de la cooperación agraria.

La vía productivista para las organizaciones campesinas y su manifestación, el uso rígido de un paquete técnico mercantil, es desde mediados de la década pasada una vía llena de riesgos, si es aplicada estrecha y estrictamente, por los peligros que encierran la elevada tasa de interés bancario, la crisis de rentabilidad agrícola y el desestímulo gubernamental al

---

<sup>145</sup> Esta constatación empírica la ha generalizado para varios países J.N. Pretty (1995:1252). El añade que el paternalismo gubernamental y no gubernamental socava la sostenibilidad de las metas de las organizaciones de base y produce impactos que raras veces perduran, una vez que cesan los estímulos o subsidios.

ejido colectivo. El lector notará en este capítulo que los sectores de productos básicos a los cuales se adscriben las cooperativas se agrupan según pese más o menos el uso de un paquete técnico mercantil, bajo el supuesto posiblemente innovador de que, en presencia de una gran desigualdad de oportunidades en la sociedad, la difusión técnica adolece de barreras adicionales por su gran costo económico, y acarrea efectos perversos inesperados que afectan negativamente al ambiente y a la solidaridad cooperativa.

La vía equitativa es muy común no sólo entre las cooperativas campesinas sino entre las comunidades indígenas. Consiste en establecer en su seno mecanismos que permitan el equilibrio entre el incremento de la producción material y el acceso a los recursos, de un lado, y la distribución de sus beneficios, del otro. Dichos mecanismos son importantes para permitir que se imponga hoy día la solidaridad cooperativa. Esta última parece florecer cuando el uso del paquete técnico es flexible, y en el seno de las cooperativas se prevé un tratamiento especial para los socios más vulnerables.

En el país existen muchas microrregiones deficitarias en la producción de alimentos del consumo cotidiano, en que los pequeños y microproductores no producen lo suficiente para satisfacer su autoconsumo y deben comprarlos en los meses anteriores a la cosecha o incluso la mayor parte del tiempo. Esta estratificación de productores se repite en la mayor parte de dichas microrregiones y representa para las cooperativas campesinas un problema recurrente de crédito, innovación técnica y abasto. Es también un reto para poder establecer en el seno de ellas un sano equilibrio entre la satisfacción del autoconsumo y la necesidad de ahorrar e invertir, como parte de una planeación productiva y participativa que atienda las necesidades de la población. Esta cuestión es grave, cuando es caro el precio del dinero; el crédito institucional y varios programas compensatorios se suprimen o se reducen, y las cooperativas enfrentan resistencias institucionales en las regiones. En las adversas condiciones externas, la aplicación rígida del paquete técnico puede provocar a las organizaciones cooperativas severos daños. Una sobreatención económica a los socios más vulnerables puede perjudicar los planes de crecimiento productivo. Por esto los programas gubernamentales dedicados al fomento productivo debieran complementar el esfuerzo técnico innovador y compensatorio de las cooperativas, ciñéndose a las estrategias de éstas y no cediendo a la tentación de suplantarlas o manipularlas.

Se habla así de los efectos de los programas como espacios sociales en que se conjugan conflictivamente los intereses de diferentes actores sociales en soluciones inéditas y no deducibles lógicamente, pues muchos programas gubernamentales, diseñados y operados verticalmente, son insuficientes e incapaces por sí mismos para producir los mismos efectos que se observan cuando ellos aprovechan la fuerza social potencialmente contenida en las organizaciones automovilizadas e interactivas<sup>146</sup>. Posiblemente las organizaciones mexicanas de alcance regional sean ejemplos dignos de dicha fuerza social.

La historia de la Asociación Rural de Interés Colectivo 'Jacinto López' del estado de Sonora interesa aquí por ser un ejemplo de la aplicación rígida de un paquete técnico. Esta organización acumula un valioso capital material al cabo de 20 años de labor colectiva. Crea sus propias estructuras crediticias y de seguro agrícola, participa en la comercialización y la transformación del algodón y del trigo, así como en la distribución de insumos. Pero la tecnología que aplica es productivamente obsoleta, dañina al ambiente y cara. Los técnicos se convierten en aplicadores de dosis de insumos pero ignoran la aplicación y experimentación de mecanismos preventivos. Así en 1992, la Jacinto López sufre la desaparición de sus 35 ejidos colectivos que forman su base organizativa, los cuales compactan unas 7'000 hectáreas. Ellos se convierten en 1997 en 80 unidades crediticias pero atomizadas, llamadas sociedades de producción rural, cuyos socios son los poseionarios de parcelas individuales que representan apenas unas 3'000 hectáreas; es decir, menos de la mitad que se tenían cinco años antes. El déficit de hectáreas entre ambas fechas va a dar a la explotación individual y a la renta de parcelas, que son dos caminos paralelos que, en el corto plazo, encauzan a los ejidatarios hacia el endeudamiento y, en el mediano plazo, a la venta de las parcelas. Los nuevos ejidatarios que ingresan a la organización carecen de la conciencia cooperativa que orientó previamente a la Asociación (CEPAL. 1997:18).

En el presente capítulo se realiza ante todo un análisis cualitativo basado fundamentalmente en trabajos escritos con anterioridad y que naturalmente tenían intereses diferentes, más que en observaciones directas, que también se hicieron. Con cautela se habla de los procesos organizativos como 'ejemplos' o 'casos' analíticamente interesantes, cuya

---

<sup>146</sup> Se podría hablar de mecanismos de desregulación de las funciones gubernamentales que se acompañan de nuevos mecanismos de regulación y autorregulación insuficientemente observados.

significación y eventual reproducción social podrían generalizarse en el futuro próximo, de cambiar el tipo de entorno macroeconómico y comunicativo que ahora los rodea.

Entre las organizaciones de alcance regional se comprende aquí a las organizaciones que tienen una área de influencia mayor a la de un municipio y que se proponen acciones de alcance regional o nacional, y a las que, operando sobre un solo municipio, sostienen relaciones de intercambio centrales a sus cometidos con una o más organizaciones de alcance regional<sup>147</sup>.

Se comenzará esta comparación subsectorial de las formas cooperativas alternativas con un recuento de algunos programas gubernamentales compensatorios que han impactado a la vida de las cooperativas; sigue con el subsector de leche fluida, por su mayor dependencia tecnológica e industrial, continúa con el subsector del café de exportación, y termina con el subsector productor de maíz.

## **6.2 Un recuento del entorno institucional de la cooperación rural.**

Los ejemplos cooperativos recopilados de las últimas dos décadas recuerdan la importancia que tienen en la apropiación del proceso productivo cuatro factores del entorno institucional que rodea a las cooperativas, dos de los cuales son programas gubernamentales: a) el financiamiento gubernamental y la formación de una banca social, b) el abasto gubernamental y la formación de los consejos comunitarios de abasto (CCA), c) la voluntad política de las autoridades gubernamentales superiores, y d) la sensibilidad de los funcionarios medios ante la participación organizada de los campesinos.

### **6.2.1 El financiamiento gubernamental y la formación de una banca social.**

El financiamiento gubernamental para el sector ejidal se interrumpe al inicio del sexenio salinista y se le procura compensar con un reducido financiamiento no bancario destinado más al ahorro que a la inversión, y con subsidios a la producción directa. Si bien estas medidas compensatorias en sí son pequeñas e insuficientes, cuando son captadas por las organizaciones de los productores reproducen valiosos efectos indirectos

---

<sup>147</sup> El presente análisis hace sólo referencias tangenciales a los objetivos y a las acciones de las organizaciones de alcance nacional.

sobre las dinámicas familiares y cooperativas, fruto de la función socializadora que ellas potencialmente encierran así como de la participación automovilizada de los socios.

Los efectos indirectos y la participación activa de los cooperativistas tienen sus límites. El hecho de que se constate su existencia no significa que en un momento dado la acción cooperativa pueda eximir al Estado de su responsabilidad de apoyar y proteger a sectores y grupos sociales que con la globalización se empobrecen y se vuelven más vulnerables. Tampoco significa que el Estado, sensible al fomento de las pequeñas y medianas empresas como estrategia del desarrollo, eventualmente solo pueda conseguir los mismos efectos socioeconómicos sin el concurso de los nuevos actores sociales y sus inéditas vinculaciones institucionales; no sólo porque es más ineficiente y burocratizado, sino porque consciente o inconscientemente retrasa el proceso de apropiación de los procesos productivos desde la base social.

El número de productores del sector social beneficiados con el crédito del BANRURAL descende de 1.5 millones en 1988 a 400 mil productores al año siguiente. Las hectáreas habilitadas por esta institución ascienden en su mejor momento a 7.2 millones. En 1990 se crea el Fondo de Solidaridad para la Producción, el cual cambia de nombre en 1996 a el Programa de 'Crédito a la Palabra' y que, en 1998, pasa a formar parte de una de las atribuciones de los Consejos de Desarrollo Municipal. Posiblemente éste es el programa más importante del Programa Nacional de Solidaridad, a nivel del productor de alimentos. Sus objetivos explícitos son conceder créditos en pequeña escala, fomentar el ahorro y constituirse en una opción productiva. El gobierno federal aporta un tanto igual al monto recuperado del crédito inicial. En la formación inicial de este patrimonio, que es de los socios, los productores dan únicamente su palabra. Los préstamos a los socios son a tasas inferiores a las bancarias y sus ahorros reciben tasas superiores a aquéllas. Para recibir créditos los productores deben organizarse en cajas locales, las cuales pueden evolucionar a cajas regionales o 'solidarias'.

Sin embargo, en 1998 el crédito concedido por 502 millones de pesos únicamente ampara a 1.2 millones de hectáreas localizadas en 1755 municipios de 30 entidades federativas (F. Rello, 1998:49-50); es decir la sexta parte de la superficie habilitada con crédito por BANRURAL, antes de su reorientación. La cantidad concedida por productor es actualmente de 400 pesos por hectárea, cifra inferior a los costos de producción y que no aumenta desde su creación; el número de cajas solidarias en todo el país llega apenas a 139 y

la proporción de socios ahorradores alcanza sólo al 11%. Las cajas solidarias son reguladas por la Ley de Sociedades de Crédito.<sup>148</sup> Esto no quiere decir que estos reducidos recursos no sean importantes, puesto que están en manos campesinas, que las pueden elevar a verdaderas empresas sociales: entre 1993 y 1996 crece el número de socios de 25'000 a 125'000; el patrimonio pasa de 30 a 206 millones de pesos, y los créditos de 10 millones de pesos a 171 millones (CEPAL. 1997:11). Ya se ha integrado una federación nacional con la gran mayoría de las cajas solidarias denominado Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias, cuyo control campesino se desconoce.

Las cajas solidarias representan sólo una sexta parte de un movimiento de organismos financieros no bancarios del país, que abarca a más de 850 organizaciones populares, la mitad de las cuales aproximadamente son uniones de crédito agrícolas y ganaderas, otra sexta parte son cooperativas de ahorro y préstamo, y otra quinta parte fondos de aseguramiento<sup>149</sup>. Agrupa a más de 1.5 millones de socios, cifra similar a la del número de deudores de la banca que supuestamente serán beneficiados con el FOBAPROA. Sus activos alcanzan casi los 7'000 millones de pesos y sus ahorros captados los 5'500 pesos<sup>150</sup>. Las reinversiones realizadas son regionales, sus costos de operación son relativamente reducidos, y su operación es personalizada. Recientemente más de la mitad de dichos organismos se unen en una Coordinadora Nacional de Organismos Financieros del Sector Social con los siguientes objetivos: recibir un reconocimiento del gobierno, conformar un sistema de regulación institucional y desarrollar mecanismos de integración financiera entre los propios organismos. Exigen que el gobierno dialogue en materia de política económica, fije políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, que se revalore la agricultura y que reciba intercambios equitativos de los demás sectores económicos. Exigen a la sociedad que contribuya a combatir

---

<sup>148</sup> De las 139 cajas solidarias que operan a nivel nacional, 32 se localizan en el estado de Oaxaca. Ellas muestran en 1996 un nivel de recuperación de los créditos del 62%, superior a la media nacional. En las cajas solidarias de Oaxaca que mejor funcionan se encuentra la influencia positiva de organizaciones regionales multiactivas como Pueblo Nuevo, Papaloapan y Tlahuilottepec, zona Mixe.

<sup>149</sup> De ellas sólo las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo son autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

<sup>150</sup> Sobresale la figura de la Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo y miembro de la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo, A.C. Cuenta con más de 300'000 miembros de 200 municipios y de 24 estados (destacadamente Guanajuato). Sus depósitos casi alcanzan los 2'000 millones de pesos y sus préstamos los 1'300 millones de pesos. (Datos del Balance de la Caja al 30 de septiembre de 1998).



la cultura del 'no pago', no involucrar actividades partidistas en los organismos financieros no bancarios y que vea a éstos como espacios de aprendizaje colectivo (M. Suvire L. 1999:3-4).

Se añade finalmente una tercera manifestación de la creación de ahorro rural que evoluciona institucionalmente de manera paralela: las cooperativas de ahorro de los migrantes binacionales, algunas de las cuales están encontrando la forma de 'cuasi mercados', como el caso de los fideicomisos de apoyo al migrante. En los fideicomisos participan típicamente la banca comercial, el gobierno de una entidad federativa, el gobierno federal, la organización de migrantes binacionales en una entidad federativa y una organización similar en el extranjero. Estos fideicomisos pueden operar como sustitutos solidarios y complementarios a los esquemas comerciales vigentes para el envío de remesas del exterior.

Esta forma de ahorro rural es importante porque la migración binacional no se detendrá en el mediano plazo, porque es funcional a las economías del país y de los EEUU, se asienta en lazos solidarios y culturales, y es manifestación de necesidades humanas insatisfechas que encierran posibilidades de desarrollar múltiples capacidades en forma cooperativa. Estos espacios sociales representan una oportunidad para (re)construir a la Nación desde uno de sus cimientos más empobrecidos<sup>151</sup>. Las remesas constituyen una fuente de divisas que hasta ahora no le ha representado al Estado un mayor costo, a diferencia del petróleo, el turismo internacional y la industria.

El Estado podría invertir en la migración: impulsando políticas públicas consensadas de apoyo a las necesidades crecientes del proceso migratorio<sup>152</sup>. En el nivel local y regional, en materia de infraestructura básica, servicios de salud y, de forma muy relevante, en servicios educativos y culturales de calidad que fortalezcan el progreso individual y grupal<sup>153</sup>. Y a nivel

---

<sup>151</sup> Diferenciamos el sistema migratorio binacional del sistema migratorio jornalero, propio del ámbito nacional, más difícil de localizar geográficamente, poco organizado cooperativamente hablando, cuyas remesas monetarias son de escasa importancia e impotentes para fomentar el ahorro familiar. "Los migrantes (hacia Estados Unidos) proceden de todo México, Pero la migración intensa se concentra sobre todo en 109 municipios de los más de 2'400 que tiene el país, y en 9 estados del oeste y del norte. Asimismo la migración, a pesar del creciente componente urbano sigue siendo predominantemente rural" (Comisión Binacional, 1997). Recientemente se observa que esta corriente es alimentada con contingentes humanos provenientes del medio urbano y metropolitano y de estratos sociales medios.

<sup>152</sup> En las comunidades de migrantes se manifiestan violentamente varias dimensiones de la pobreza ancestral, a las que se unen nuevos costos sociales cuyo origen es el mismo proceso migratorio. Sin embargo, la atención a estos nuevos grupos vulnerables por parte de las organizaciones de migrantes les hace desviar recursos que deben destinarse al cumplimiento de sus objetivos principales.

<sup>153</sup> Estas tareas coinciden con las acciones indígenas independientes a favor de la autonomía de sus pueblos, como

nacional, en instrumentos que permitan el ejercicio de los derechos de los migrantes dentro y fuera del territorio nacional.

Nadie sabe con exactitud a cuánto ascienden las remesas que anualmente llegan al país. Sólo existen cálculos aproximados. Se calcula que la inmigración a los EEUU en 1996 asciende a unas 7 millones de personas. De ellas el 78% es legal y el 12% ilegal. El monto total de remesas enviadas por los migrantes legales e ilegales se calcula actualmente entre 5 y 7 mil millones de dólares al año, según los envíos de dinero tanto por medios institucionales (bancos, casas de cambio, giros telegráficos, etc.) como no institucionales. Sin embargo otras fuentes como El Banco de México y R. Corona coinciden en una cifra inferior que se acerca a los 4 mil millones de dólares (J. Arroyo Alejandro 1998). Posiblemente los migrantes ilegales envían anualmente unos 2'000 mil millones de dólares, cantidad extraordinaria, dadas las privaciones personales a que se someten en sus recorridos, la explotación laboral a que son sometidos, y los riesgos personales a que se exponen. Además están sujetos a grandes presiones estadounidenses de orden legal y judicial. Por lo tanto, para las organizaciones de migrantes binacionales (omb) es más difícil tratar de encontrar respuestas institucionales a sus demandas<sup>154</sup>. Los migrantes legales temporales y los permanentes envían cada uno como grupo alrededor de 1'500 millones de dólares al año, aunque en los temporales es mayor la importancia relativa de las remesas respecto de su ingreso (entre el 40 y el 60%).

El punto clave para asegurar la continuidad en el envío de remesas son los lazos culturales y de solidaridad que establecen los migrantes. El tiempo de residencia de los migrantes en los EEUU parece que actúa en sentido negativo (a mayor permanencia menor importancia relativa del envío relativo de remesas). Se desconoce el efecto del nivel de escolaridad sobre el envío de las remesas, aunque algunos autores consideran que es positivo (a mayor escolaridad mayor monto relativo de remesas). A su vez, los lazos culturales y de solidaridad se refuerzan con la fortaleza de la omb tanto en el territorio estadounidense como en el territorio nacional, y con el estrechamiento de los lazos entre ambos tipos de organizaciones.

---

lo apunta atinadamente R. Stavenhagen (1997).

<sup>154</sup> Sus empleos son inestables, sujetos a la flexibilización laboral, a la falta de sindicalización y están propensos a la atomización organizativa. Sus recorridos migratorios se han vuelto más caros, riesgosos, largos y con estancias más cortas y en mayor número, lo que dificulta la posibilidad de atender sus demandas como salud y educación, entre otras. (Entrevista a José Angel Pescador, *La Jornada*, 15 de mayo de 1996)

Para que las remesas atendieran realmente las necesidades de los migrantes y sus familias, se tendría que reducir previamente la extracción de rentas a las cuales las somete el mercado<sup>155</sup>. De ahí que uno de los objetivos de varias omb y de los fideicomisos sea crear sistemas alternos que pueden extenderse hacia formas de una banca social. Posiblemente el objetivo de la banca privada y del Estado sea impedir esta formación y controlar rentísticamente las remesas como formas de ahorro, como lo ha hecho con el anterior sistema de seguridad social.

La vigencia de los lazos de solidaridad es grande entre los migrantes indígenas organizados en los EEUU, cuya fortaleza es reflejo de los usos y costumbres heredados de sus comunidades de origen. Los migrantes oaxaqueños en California, por ejemplo, continúan practicando el tequio y la ocupación gratuita de cargos civiles y religiosos, independientemente del lugar de residencia, por el sentimiento de responsabilidad colectiva y la identificación que ellos sienten con su cultura. La reproducción de estos sentimientos colectivos incluye manifestaciones materiales como la construcción de templos, edificios y lugares públicos en sus lugares de origen (D. Runsten y M. Kearny. 1994).

El gobierno federal, varios gobiernos estatales y los principales partidos políticos han contribuido a formar en los organizaciones del paisanaje en ambos lados de la frontera (B. Méndez L. 1997:6). Sin embargo, es grande la variación en cuanto sus índices de donaciones para obras y servicios de interés público. Los clubes estatales con un mayor índice de aportación son en este orden: Zacatecas, Jalisco, Guerrero y Sinaloa. Los de Michoacán, Guanajuato. San Luis Potosí y Oaxaca aportan donaciones relativamente pequeñas, aunque existen notables excepciones. Este es el caso de la oaxaqueña Mesa Directiva de Santa María Tindú, de Madera, California, que ella sola ha hecho aportaciones por 30 mil dólares y una ambulancia con un costo de 20 mil dólares, debiendo sobrepasar múltiples obstáculos burocráticos. Estas donaciones de las omb sirven para que el gobierno federal las tome como medida unitaria y las triplique, a través de la SEDESOL. Las propuestas tripartitas de las organizaciones de migrantes, el gobierno federal y los gobiernos de los estados alcanzaron en

---

<sup>155</sup> Se calcula que la extracción anual de renta en las remesas fluctúa entre el 15 al 20%, o sean entre 200 y 400 millones de dólares. Únicamente la cadena de tiendas de electrodomésticos ELEKTRA tuvo en 1998 una utilidad por el cobro de rentas sobre las remesas de 400 millones de dólares, lo que representa entre el 6 y el 8% del total nacional de remesas de los migrantes. Además el envío de remesas se sujeta a fluctuaciones estacionales como el retorno personal a principio del invierno, las festividades y los períodos en que el precio del dólar frente al peso mexicano está más alto (J. Arroyo A. 1998).

1995 los 30 millones de nuevos pesos. En Zacatecas, el gobierno anterior trabaja con un esquema 1:3 y establece estímulos adicionales, los que tienen un gran efecto al multiplicarse rápidamente el número de clubes en EEUU y en el mismo estado. En Oaxaca se crea en 1998 un Fideicomiso de Apoyo a Migrantes con 12 de las 13 organizaciones de migrantes oaxaqueños existentes entonces en los EEUU. Se calcula que participan en él alrededor de 5 mil personas. Entre sus objetivos figuran el apoyo económico a sus familias y la realización de pequeñas obras de beneficio social. Las omb colaboran con el gobierno federal, el gobierno estatal, la oficina de Fomento Social de BANAMEX y personas solidarias en la creación de un instrumento legal para gestionar recursos financieros adicionales. Su capital inicial son 44 mil dólares, aportados en partes iguales por el gobierno del estado y las omb. El Fideicomiso cuenta con un comité técnico que evalúa la viabilidad de los proyectos presentados y les da seguimiento. En la actualidad analiza un proyecto de transferencias de dinero de 7 puntos de envío en los EUA a 6 oficinas localizadas en el estado de Oaxaca, que puede extenderse a la formación de fondos de ahorro y préstamo. En su frente de trabajo laboral plantea actuar en proyectos para el traslado de cadáveres, seguros de accidente o fallecimiento, la capacitación para el trabajo y la divulgación y defensa de los derechos humanos, laborales e indígenas. En el frente de trabajo productivo de la comunidad de origen proyecta contribuir a la construcción de proyectos productivos, proyectos de interés colectivo, culturales y de vivienda. Y en el frente de trabajo familiar el fomento de microempresas y el abasto<sup>156</sup>.

Estas acciones consensuadas son formas incipientes de resistencia binacional del trabajo frente a la libertad del capital. Es ciertamente una paradoja que la Declaración Universal de los Derechos Humanos considere a la emigración como un derecho humano, mientras que el derecho a la inmigración no sea reconocido por el derecho internacional, debido al poco peso político que tienen los países emisores de fuerza de trabajo frente a los países receptores y a la falsedad de algunos supuestos teóricos que sustentan esa situación asimétrica. De acuerdo a las fórmulas asociadas al BM, "el Sur siempre gana al liberalizar el comercio y el Norte al controlar la inmigración", ya que el libre comercio supuestamente contribuye en el Sur a elevar los salarios, a ampliar el alcance del capital social y a reducir la participación del capital en la distribución funcional del ingreso. En el Norte el elevado 'impuesto' a la inmigración supuestamente no tiene impacto alguno sobre el capital, con lo que

---

<sup>156</sup> Entrevista al antrop. Fernando Melo, mayo 1999.

el trabajo y el capital social con él salen ganando (M. Schiff. 1998:1,22)<sup>157</sup>. En México no se ha visto al cabo de casi 20 años el mentado aumento salarial ni la distribución del ingreso. Tampoco es claro que en los EEUU exista un contexto favorable para que su política social produzca sobre los migrantes mexicanos mayores efectos redistributivos.

Las funciones cooperativas más valiosas de las omb se pueden resumir según ocurren en el escenario de destino de los migrantes o en el escenario de origen.

En el escenario de destino, las omb contribuyen a compactar una oferta laboral residente en ambos lados de la frontera, dotada de especializaciones y responsabilidades que superan las ofrecidas por muchos de los intermediarios y/o contratistas individuales. Esta tarea atrae a grupos empresariales estadounidenses que ofrecen su influencia ante su gobierno para proporcionar contratos de trabajo temporales supuestamente con mayores garantías y responsabilidades patronales, aunque en condiciones de una oferta de mano de obra excedentaria y propenso a imponer 'impuestos' a la migración binacional.

En el escenario de origen, las omb refuerzan el sentido gremial, apelando al rescate de tradiciones comunitarias, civiles y religiosas y atendiendo directamente la realización de obras de infraestructura material y/o coordinándose con entidades gubernamentales para lograrlo. Las omb contribuyen a que se valore el papel económico y social de la migración. Ellas fomentan el ahorro y eventualmente la inversión productiva que tradicionalmente eran un asunto individual. Incluso algunas parecen proponerse construir autónomamente sus propios subsistemas educativos y de asistencia social, en un loable aunque desmesurado esfuerzo. Este empeño se potenciaría, de contar con las colaboraciones y coordinaciones adecuadas con las entidades gubernamentales y no gubernamentales especializadas de los distintos países y de las distintas regiones.

### **6.2.2 El abasto rural gubernamental y los consejos comunitarios de abasto.**

El Programa de Abasto Rural del gobierno federal es un subprograma del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual opera entre 1980 y 1982. El SAM promueve una orientación federal favorable hacia los campesinos y hacia la satisfacción de las necesidades de consumo como una estrategia para elevar la producción nacional de alimentos básicos. Se argumenta a favor

---

<sup>157</sup> Para este autor el capital social comprende las normas sociales, actitudes y valores, el lenguaje y la cultura que los migrantes valoran tanto en términos individuales como grupales.

de la elevación de la demanda efectiva, reducida por la mala distribución del ingreso y la deficiente nutrición de 13 millones de mexicanos. Se generan subsidios a favor del crédito agrícola, de la producción industrial de insumos agrícolas y alimentos básicos para el abasto del campesino y a favor de la atención a su salud y las comunicaciones terrestres<sup>158</sup>.

La infraestructura material y administrativa del Programa de Abasto Rural ejerce aun después del SAM grandes efectos indirectos o derivados sobre las organizaciones campesinas e indígenas del sur y sureste de México, deficitarias en maíz. La difusión de estos efectos se explican por las limitadas funciones que impone su reglamento a los beneficiarios como participar en el seguimiento y la evaluación; por los propios méritos organizativos de muchos CCA; el precario bienestar imperante en sus espacios regionales, y el cambio en la reorientación de la política agraria federal, presa desde entonces de los compromisos adquiridos con los organismos internacionales de financiamiento.

En la actualidad el Programa de Abasto Rural cuenta con más de 23'000 tiendas rurales distribuidas en todo el país, más de 300 almacenes rurales y una de las más grandes flotas de transporte terrestre del mundo. Cálculos oficiales indican que el diferencial de precios de la canasta de alimentos seleccionada por la institución, a nivel local, respecto del comercio privado, oscila entre el 15 y el 20%. Sin embargo, estudios de caso recientes indican que la definición de la canasta se ha reducido, lo mismo que el diferencial de precios a nivel local.

Varias cooperativas campesinas multiplican sus funciones internas, aumentan su membresía y adquieren una presencia regional con las lecciones aprendidas como CCA. La estrategia de los CCA frente al Estado, en los primeros años de la década pasada, es de una riesgosa confrontación directa, justificada por el verticalismo y la corrupción dominantes en la empresa paraestatal, la mala calidad del maíz entregado y por la escasez de alimentos que azota el campo durante la prolongada sequía de 1985, 1986 y 1987.

El desgaste que acarrea dicha estrategia confrontadora frente al Estado les hace cambiar a varias cooperativas hacia una estrategia productiva más volcada hacia adentro, pues tras las grandes movilizaciones nacionales de los CCA y de otras organizaciones rurales y

---

<sup>158</sup> Sin embargo, la verdadera base de legitimación del SAM sigue siendo el aumento del volumen de la producción agrícola, orientación sostenida políticamente por funcionarios productivistas y menos 'campesinistas', y por los grupos nacionales de poder más importantes. El gobierno federal cede ante estas presiones e intereses, suspendiendo el SAM, cuando no se cumple el aumento de la producción prometida, baja el precio internacional del petróleo de exportación y se inicia la fuga de capitales.

urbanas, en contra del desabasto y el hambre, se esparce el rumor de que la paraestatal podría privatizarse. Entre los CCA más aguerridos como los de los estados de Oaxaca, Puebla, Guerrero y Durango, se impone un cambio de estrategia menos confrontadora con el Estado, en preparación de una eventual reducción de las funciones del programa de abasto del gobierno.

El gobierno federal organiza embozadamente la represión selectiva de tipo informal en contra de algunas organizaciones campesinas, estrategia que posiblemente constituye la otra cara del papel de los funcionarios reformistas que establecen alianzas estratégicas. Aquí el objetivo es destruir cualquier vestigio de dicha alianza, suplantando desde las bases campesinas mismas a las dirigencias opositoras. La estrategia utilizada naturalmente echa mano de la violencia y goza de la complicidad gubernamental.

En las regiones se sustituyen los cuadros reformistas por funcionarios más productivistas quienes desalientan, sin mucho éxito, los intentos de los CCA para cambiar el reglamento del Programa y apropiarse productivamente del sistema de abasto. Tal es el caso de la movilización iniciada por el CCA de Chilapa, Guerrero, en que participa la mayoría de los CCA del estado. Finalmente consigue la destitución de varios funcionarios de DICONSA. Con el nuevo prestigio ganado, el CCA de Chilapa, ya convertido en una cooperativa multiactiva, tiene éxito al armar un programa de compra común de fertilizantes para el cultivo del maíz, el cual abarca a varias regiones del estado.

Para las estrategias familiares y cooperativas de las microrregiones deficitarias en maíz, la apropiación del proceso productivo es un largo y tortuoso camino que pasa incluso por momentos insospechados como la cooperación para el ahorro doméstico, la redefinición colectiva permanente de una canasta de alimentos que satisfaga necesidades crecientes de la población, y el fortalecimiento de mercados regionales para otros bienes y servicios comerciales que complementan el ingreso familiar (bancos de maíz, artesanías, etc.). En los CCA se encuentran dos 'frentes' de trabajo (A. Bartra 1992), el de trabajo y el de abasto. El primero comprende la participación en programas productivos, comerciales y crediticios que pueden florecer hacia organizaciones de segundo piso de carácter regional, como se observa en las cooperativas de cafetaleros, maiceros, apicultores y de mujeres. El frente de abasto está representado por organizaciones de consumidores para un abasto barato y oportuno. Tiene un mayor espectro y extensión social que el primero, pues en él participan productores

comerciales, de subsistencia y jornaleros, entre otros. Trabajar con ambos frentes en el seno de una cooperativa multiactiva es un arte, porque esto implica unir armónica y eficientemente, para el beneficio campesino, las esferas de la producción y el consumo, e integrar los intereses de los campesinos de subsistencia con los campesinos que tienen algún excedente<sup>159</sup>. Por esta razón estas estrategias cooperativas aparentemente desdeñan en sus primeros años de trabajo a los proyectos productivos, y varios proyectos productivos inducidos y financiados por entidades gubernamentales sufren serios reveses, cuando son diseñados o implementados de manera vertical, desatendiendo la complejidad de estos frentes.

### **6.2.3 La voluntad política de las autoridades gubernamentales superiores.**

La tradición mexicana en materia de programas rurales integrados de los años setenta y principio del ochenta muestra ciertamente cómo éstos contribuyeron a la formación de redes de seguridad en la población beneficiada (C. Jusidman. 1996). Pero este efecto se neutraliza en buena medida a mediados de los años ochenta con la reducción del crédito institucional, la desregulación y privatización de las entidades gubernamentales, provocando serios conflictos entre los campesinos y los gobiernos. Las historias cooperativas de los años noventa, período en que se amplía el gasto social, muestran cómo nuevamente los apoyos financieros y eficientes de las entidades gubernamentales son decisivos para que las cooperativas puedan defenderse de la especulación comercial, puedan diversificar sus tareas, ampliar sus coberturas sociales y mantener la confianza de los socios, especialmente de los más vulnerables. Uno descubre sistemáticamente tras las aportaciones voluntarias de los socios de estas cooperativas o tras las aportaciones de alguna fundación privada algún programa con subsidio federal con que inician o amplían, de manera mixta, obras relacionadas con la ampliación de la infraestructura física (bodegas, molinos, transportes); servicios para el fomento del ahorro; el

---

<sup>159</sup> Tanto en el seno de DICONSA como en el de los CCA se presenta el caso de las pequeñas y aisladas comunidades de peones agrícolas que sobreviven como minifundistas en medio de severas carencias y desnutrición, las cuales carecen de excedentes comerciales que intercambiar y del capital mínimo para operar su tienda campesina. Dichas comunidades requieren de créditos especiales y subsidios difícilmente disponibles, por lo que DICONSA-FONAES crea con cierta regularidad fondos de capitalización que, en realidad son subsidios no recuperables. Pero es un error definir el problema en términos personales e individuales y reducir a esas personas a la categoría de 'pobres extremos', por su importancia numérica, porque se requiere de soluciones que aumenten su empleo e ingreso, y por estar enraizado en la conciencia cooperativa campesina de conseguir simultáneamente la eficiencia y la equidad.



uso parcial y flexible de la infraestructura gubernamental para los fines cooperativos, o la garantía financiera para la obtención de algún crédito.

La simpatía política de los gobernadores hacia las organizaciones campesinas más activas y contestatarias resulta decisiva para permitirles avanzar o hacerlas retroceder incluso hasta su aniquilamiento. Esos funcionarios disponen de un poder político discrecional para mediar en el destino de los fondos federales y darles un uso clientelar más o menos evidente. Disponen desgraciadamente, si así lo desean, de los medios adecuados para atomizar los esfuerzos colectivos de base cuando no les son políticamente leales o para suplantarlos por motivos políticos con organizaciones inducidas, de corta e ilegítima vida. Es importante entonces conocer si su proyecto político estatal se apoya ineludiblemente o no en las fuerzas económicas y políticas anticampesinas de sus regiones o entidades.

Un caso dramático registrado es el del tropiezo en 1987 de la Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil de los municipios de Atoyac, Coyuca y Tépán, del estado de Guerrero, creada en 1979, para el fomento productivo y comercial del café. Esta cooperativa recibe en 1984 créditos de diversas dependencias gubernamentales, aprovechando el diálogo abierto con el gobierno estatal. El desgaste interno producido por la previa estrategia de confrontación directa y un cambio interno de estrategia (llamado 'cambio de terreno') le permiten una colaboración respetuosa con el gobierno que no implica la renuncia a ejercer presión sobre el INMECAFE, y la introducción regional de importantes innovaciones productivas como la participación en el beneficio del café, el mejoramiento de los cafetales, el control sobre la comercialización, y el inicio de proyectos de diversificación como la producción de maíz, miel, plátano, el abasto de productos básicos y acciones a favor de la salud comunitaria.

Pero con el cambio de gobierno estatal en 1987 se afecta la dirección de la Unión, haciéndola caer en manos de intereses externos que sistemáticamente bloquean los proyectos con la intención de suplantarla, hasta que los ejidatarios deciden abandonarla y crear una organización diferente, la Coalición de Ejidos de la Costa Grande de Guerrero, la cual al cabo de tres meses de resistencia recibe una nueva personalidad jurídica. Así la 'energía social' previamente formada con base en la estrategia de confrontación directa con el gobierno es canalizada hacia proyectos productivos y evita la destrucción de su organización, convirtiéndola en una nueva organización. Al cabo de tres años logra avances productivos importantes en los aspectos productivo, comercial y de abasto comunitario, como el acopio de

café, el fomento al cultivo e intercambio del maíz, la administración del almacén rural de DICONSA con 57 tiendas comunitarias, huertos y granjas de traspatio y un programa de nutrición infantil. Y no se trata de la clásica negativa de recursos a los grupos políticamente desleales, puesto que la Coalición es una de las diez organizaciones que recibe más financiamiento, en términos nacionales, entre 1990 y 1994. Sin embargo, es incapaz de impedir que factores institucionales y externos a la cooperativa como la prolongada crisis de los precios internacionales del café, el aumento de los costos financieros y la baja rentabilidad de la agricultura estallen en 1992. Baja entonces el volumen de café acopiado, los socios dejan de pagar sus deudas con la cooperativa, dejan de asistir a las asambleas, fracasa el programa de abasto y el almacén vuelve a manos de DICONSA. Se escinden las relaciones entre las bases y la dirigencia. En 1997 todavía funcionan los programas de huertos familiares y de atención a la nutrición infantil y se piensa en la reconversión sustentable del café (CEPAL 1997:20-27).

#### **6.2.4 La sensibilidad de los funcionarios medios ante la participación organizada de los campesinos.**

La existencia de funcionarios medios preocupados por la legitimidad política y el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones campesinas políticamente neutrales o colocadas en la oposición contribuye de igual manera, así sea momentáneamente, al cumplimiento de los objetivos cooperativos. Para las organizaciones de base, dichos funcionarios amplían los canales de acceso a satisfactores, les amplían su creencia en nuevas posibilidades políticas, e incrementan ante ellos la legitimidad estatal y, ante los grupos de poder y los funcionarios gubernamentales superiores, se renueva su confianza en la efectividad de las políticas públicas para mantener la gobernabilidad. Las tareas de estos funcionarios tienen mayores posibilidades de éxito, siempre y cuando exista un medio en donde se respeten los derechos humanos y el nivel de conflicto producido por las mismas negociaciones se mantenga dentro de ciertos límites, según la opinión de los poderosos (J. Fox. 1993:26-28). La opinión de estos últimos es más severa hacia la labor de los funcionarios reformistas, en la medida en que habitualmente se respeten menos los derechos humanos. Pero dentro de los arreglos institucionales vigentes, la labor de los funcionarios reformistas, el establecimiento de las alianzas estratégicas con las organizaciones campesinas y la participación popular se

prestan también para el cumplimiento de los fines más importantes para el sistema político o de los fines personales del gobernante más poderoso en funciones.

La posterior utilización de antiguos cuadros de izquierda e incluso de la guerrilla, por parte de gobiernos de corte neoliberal se inserta dentro del proyecto para elevar la legitimidad política. Estos aprovechan la mística reformista de estos dirigentes, su experiencia en el manejo de masas y su discurso solidario<sup>160</sup>.

Sin embargo, el financiamiento gubernamental renovado a principio de esta década, la buena voluntad política de las autoridades gubernamentales superiores, y la sensibilidad de los funcionarios medios ante la legitimidad y las alianzas estratégicas tienen un límite: las organizaciones de productores pobres no alcanzan a realizar sus objetivos regionales y menos sus objetivos nacionales sino de manera excepcional. Estos intentos para intervenir en el escenario regional o en el nacional son sistemáticamente silenciados desde las esferas administrativas más elevadas. Así sucede con las movilizaciones de los CCA y de las organizaciones indígenas que reivindican por mayores beneficios de los Fondos Regionales del INI y de la SEDESOL, que suscitan la animadversión de varios gobernadores (G. Barajas, 1997; L. Hernández N. y F. Célis C. 1994).

### **6.3 Las cooperativas productoras de leche.**

El sector productor de leche fluida se caracteriza por sufrir en mayor grado la presión institucional para la aplicación y difusión del paquete tecnológico dominante, por experimentar una fuerte vinculación de la producción primaria con la industria, y por la presencia de empresas transnacionales. Estos factores inciden en la conformación de regiones productoras de leche fluida alineadas según el mayor uso del paquete Holstein y la dependencia de empresas agroindustriales. En las regiones con mayor dependencia únicamente los grandes productores asociados en cooperativas pueden sobrevivir, aunque es grande su vulnerabilidad ante el aumento de los costos de producción y del precio de los insumos importados, que son cuantiosos.

Hoy día en la producción nacional de leche fluida se distinguen dos formas de explotación principales, fuertemente dependientes del tipo de tecnología utilizada y del tipo de

---

<sup>160</sup> Aquí el objetivo final de dichas alianzas nunca se esclarece del todo, pues se dice que es la reelección del jefe del ejecutivo o que es la creación de un nuevo partido político.

vinculación con la industria lechera: a) el sistema Holstein<sup>161</sup>. Su puntual adopción, en países periféricos significa la dependencia externa de insumos y bienes intermedios (A. Alvarez et al. 1998:2), y b) el sistema pastoril con ganadería no especializada (C. del Valle. 1998:267) del altiplano y del trópico que, aunque muestra una menor innovación técnica, es una alternativa para la ganadería extensiva tan nociva para el medio y la comunidad indígena.

De manera incipiente emergen variantes que utilizan flexiblemente el modelo Holstein y que se clasifican como subtipos o de la ganadería especializada o de la no especializada, los cuales representan soluciones innovadoras y posiblemente más prometedoras de una autosuficiencia productiva, ante el adverso entorno macroeconómico, financiero y globalizado.

La aplicación y difusión del paquete Holstein se someten a arreglos institucionales macroeconómicos en que los organismos financieros internacionales y los organismos supranacionales cumplen un papel muy activo. Los resultados económicos esperados en producción, productividad y rentabilidad aparecen básicamente entre los grandes productores de leche fluida, porque cuentan con la suficiente diversificación productiva y con arreglos comerciales satisfactorios, aunque como lecheros no alcanzan a reducir los costos de producción ni llegar a ser competitivos internacionalmente. Tienen la posibilidad de exportar becerros en pie, producir maíz con el apoyo del PROCAMPO y sus cooperativas que han evolucionado hacia la pasteurización, la ultrapasteurización, el embalaje y la elaboración de derivados. Este es el caso de los grandes productores asociados de la región de La Laguna con la cooperativa LALA y, en menor medida y con más dificultad con los grandes productores tabasqueños de la cooperativa Ultralácteos.

Desde mediados de la década pasada, el Estado intensifica la apertura comercial, permitiendo la importación masiva de leche en polvo descremada, de insumos y de derivados lácteos; desregula la cadena productiva y privatiza la infraestructura lechera con procedimientos administrativos irregulares. Con estas acciones y con la crisis fiscal se abren espacios a la empresa privada nacional y transnacional, y se coloca a las pyme nacionales en una situación muy vulnerable. Esta vulnerabilidad se amortigua un poco con la liberación en 1990 del precio de la leche pasteurizada, con un financiamiento limitado para el Programa

---

<sup>161</sup> Este sistema hace referencia a la producción de leche bajo un régimen intensivo, que tiene como eje animales de esta raza y que se ha diseñado en Estados Unidos. Implica un conjunto de prácticas de alimentación, sanidad, reproducción, etc., para obtener rendimientos elevados y regulares en el tiempo. Por ello facilita la integración vertical con la industria, en la perspectiva de un consumo de masa de leche y derivados.

Integral para la Producción Agropecuaria y para el Desarrollo Rural, más conocido como Alianza para el Campo, y para las labores más dispares de las fundaciones estatales<sup>162</sup>.

Sin embargo, cuando se observan casos regionales emerge un panorama de rasgos particulares y más complejos. Con la descentralización administrativa, se transfieren responsabilidades y recursos del gobierno federal a algunos gobiernos estatales más que a otros, destinados a los pequeños ganaderos. Se transita así en el caso del estado de Aguascalientes, dicen A. Alvarez et al.(1998:8), "de un modelo de regulación nacional a otro de regulaciones estatales o regionales", que orienta la modernización de los productores.

La Comisión para el Desarrollo Agropecuario del Estado de Aguascalientes (CODEGEA) canaliza durante 4 años generosos recursos de Alianza para el Campo, obteniendo un 50% de elevación en los rendimientos promedio por vaca; la inseminación artificial para la casi totalidad de los ganaderos del estado. Además anima la organización, imparte cursos de capacitación y emprende una campaña de información sobre precios y oportunidades de mercados que contribuye a que los productores exijan mejores precios.

Estas acciones complementan los esfuerzos de las empresas industriales del Valle de Aguascalientes y de la región de San Juan de los Lagos, que conjuntamente constituyen ya la segunda cuenca lechera más importante del país, por establecer contratos con los productores primarios y por promover algunas formas de organización, hasta lograr que la totalidad de los ganaderos de Aguascalientes procese su leche industrialmente y cumpla con las normas de calidad establecidas.

Una de estas formas organizativas es la agroasociación, en la cual nuevamente el gobierno de la entidad cumple una tarea importante. La agroasociación más importante de Aguascalientes es Ganaderos Lecheros Integrados de Aguascalientes (GLIA), creada en 1995, ya que actualmente agrupa a 23 de los 61 centros de acopio lecheros y a la quinta parte del total de ganaderos de la entidad. Entrega diariamente unos 30'000 litros de leche a una empresa pasteurizadora local y a una empresa transnacional. Entre los socios sobresalen los pequeños ganaderos. Las llamadas cooperativas de grandes empresarios lecheros tienen mayor

---

<sup>162</sup> Alianza para el Campo presenta nuevas formas de coordinación con las organizaciones de productores en sus aspectos productivo y comercial como el aumento del hato ganadero, el aumento de la productividad lechera, la ampliación de plantas de acopio y el tratamiento primario de la industrialización de la leche, principalmente la entrega de leche fluida fría a las agroindustrias. Las Fundaciones estatales pretenden dotar de recursos y asistencia técnica a los productores con financiamiento federal, estatal y el proveniente de sus propias organizaciones, dentro de un esquema descentralizado.

tradición y peso en la producción del fluido. Tal es el caso del Grupo Industrial de la Leche, S.A. (GILSA), fundado en 1964, que recolecta diariamente medio millón de litros y cuyos 243 socios, altamente tecnificados, reciben una buena asistencia técnica. Apoyan a las organizaciones lecheras hidrocálidas un buen número de empresas especializadas en el procesamiento de derivados, en la fabricación de equipos y en dar servicios a la industria.

Se puede decir, entonces, que el Valle de Aguascalientes avanza hacia la constitución de un distrito industrial lechero, con una elevada producción que le ha permitido a la entidad pasar del 3 al 4.5% del volumen nacional, entre 1986 y 1996. Y en el cual un conjunto de nuevos actores sociales, especialmente el gobierno estatal, han cumplido un importante papel regulador, organizador y modernizador. A su vez la organización de los pequeños ganaderos está permitiéndoles participar de las nuevas oportunidades del mercado y apropiarse del proceso innovador.

El sendero hacia la constitución de un distrito industrial lechero no parece darse ni en la vecina región de San Juan de los Lagos, Jalisco ni en la Frailesca, Chiapas. En la primera, a pesar de que en apariencia se reúnen formalmente algunas condiciones similares a las de Aguascalientes: se cuenta con una vieja tradición productiva, se presenta la competencia por la leche entre varias agroindustrias, es fuerte la vinculación de los ganaderos con las agroindustrias. Pero no es mayor la difusión de innovaciones, la inducción gubernamental ni el impulso organizativo de primero y segundo nivel. En principio habría dos intentos de comprensión de este desarrollo regional diferente. El primero se relaciona con la estrategia de la compañía Nestlé, de viejo raigambre en la región, de fortalecer al ganadero medio en vez del ganadero pequeño, al preferir dar en comodato termos enfriadores al primero y dejar de lidiar con la organización de los segundos. Su estrategia sería comprensible desde el punto de vista empresarial de transferir costos al productor primario<sup>163</sup>. El segundo se apoya en información antropológica, en que a los pequeños ganaderos de San Juan de los Lagos se les atribuye una ideología antisolidaria y extremadamente individualista, la cual sería una barrera de entrada al proceso de organización y de difusión de innovaciones (G. Rodríguez G. y P. Chombo M. 1998:10). Es posible que ambos intentos sean complementarios, ya que ambos atentan en contra del impulso de los pequeños ganaderos para organizarse y modernizarse.

---

<sup>163</sup> Información transmitida personalmente por A. Alvarez Macías en abril de 1999.

Las resistencias institucionales a la organización de los pequeños productores lecheros son mayores en el caso de la Frailesca. Estos productores carecen de una larga tradición productiva, ya que la mayoría ingresa a la actividad, al momento en que caen los precios del maíz al productor y se produce la represión del movimiento maiccro, a mediados de la década pasada. El doble propósito de su ganado cebú y el cultivo del maíz, apoyado por el PROCAMPO, les lleva a contar con una cierta diversificación productiva que además de ser un mecanismo de sobrevivencia también es un factor que poco los compromete con una única solución riesgosa como sería enfrentar directamente a la Nestlé e innovar técnicamente. Aparentemente a estos ganaderos poco solidarios e innovadores les hacen falta el elemento riesgo y/o una mayor capitalización individual para comprometerse más con los objetivos de la cooperación solidaria.

Del lado industrial, Nestlé es prácticamente la única entidad compradora de leche fluida en la región y no está interesada sino en el fomento de una forma de organización puntual y atomizada por tambo enfriador, como parte de sus planes de inversión con miras a la exportación de leche en polvo a Centroamérica. La empresa exige a los productores la entrega exclusiva de leche, norma que con ligeras excepciones se respeta por las sanciones que acarrea su violación.

Los ganaderos han tratado de formar una organización regional que sea la base para la pasteurización autónoma, pero carecen de capital y de apoyo gubernamental (E. Contreras S. y M.E. Jarquín S. en prensa). Al parecer las actuales autoridades del estado, con su elevada carga de ilegitimidad, están más interesadas en el manejo del grave conflicto interétnico y en la reproducción de una agricultura de contrato asimétrica que en la formación de una cooperativa multiactiva rival de la Nestlé, por la elevada inversión de capital que requiere, o en el arduo trabajo promocional y político que significa construir las bases de un distrito industrial. Recientemente se produjo en la región una enorme muestra de rechazo al prisma que apoya al actual gobernador, lo que hace pensar que una solución productiva innovadora en lo técnico y en lo organizativo es una solución de mediano plazo, que tendría que pasar por un previo trabajo político-cívico de base.

#### 6.4 La cooperación y la producción de café.

La exportación de café mexicano ocupa el primer lugar como cultivo tropical y como generador de divisas se coloca atrás únicamente del petróleo y el turismo. Sin embargo, mantiene una de las productividades físicas más bajas del mundo y sus regiones productoras y sus trabajadores ocupan el primer lugar en marginación y pobreza, respectivamente. Muchos de sus productores o sus familiares participan también en la generación de divisas por concepto de trabajo jornalero, por lo que en conjunto, sus contribuciones a la riqueza y a la pobreza nacionales son enormes. Estos contrastes responden, en parte, al dualismo estructural que caracteriza esta actividad, pues mientras que en 1988 el 71% de los productores con menos de dos hectáreas cada uno, ocupaba el 37% de la superficie cultivada, el 0.4% de los productores o finqueros, propietarios del 17% de la superficie, entregaba el 27% de la producción nacional (G. Piñón J. y J. Hernández D.1998:xiii). En parte, dichos contrastes son responsables de la mala organización gubernamental de la producción y de los desafortunados arreglos institucionales en las regiones productoras, los cuales impiden la innovación y el bienestar de los productores directos.

Desde el punto de vista de los pequeños productores, el cultivo del café es impensable sino como complemento del cultivo del maíz para el autoconsumo y la reproducción social<sup>164</sup>. Con buenos precios internacionales, se extiende la superficie de café sobre el maíz y, a la inversa, con prolongados malos precios se arrancan cafetos para sembrar maíz. Las estrategias cooperativas de los pequeños productores de café sostienen reivindicaciones muy parecidas a las de los pequeños productores de maíz, y sus retos y obstáculos también son similares.

En el subsector productor de café, de un lado, se estrechan en la actualidad los lazos entre el mercado mundial, las fundaciones filantrópicas internacionales, los asesores técnico-políticos y las bases sociales de las organizaciones de productores. Y del otro, se distienden--no sin conflicto-- las vinculaciones entre los socios productores, los comerciantes, las instituciones reproductoras del poder local y regional y los programas compensatorios del gobierno. Estas dinámicas llevan a que la polarización político-partidaria crezca entre las

---

<sup>164</sup> "Como lo han destacado las organizaciones indias oaxaqueñas con la llamada "flor comunal", el corazón de la cultura y la identidad de los pueblos indios está, primeramente, en la posesión de la tierra, el trabajo, el gobierno y la fiesta comunales; a ella hay que añadir la lengua y la cosmovisión.

La visión del mundo, o cosmovisión, sintetiza la milenaria tradición cultural mesoamericana, la que se reproduce en el trabajo y los símbolos relacionados con la milpa, en cuyo eje está el maíz" (A. Medina, 1999:7).



organizaciones de productores y se difunda la deslegitimación de los programas gubernamentales entre las organizaciones que son opositoras o neutrales al gobierno.

A partir de la década pasada se inicia un proceso organizativo para buscar de manera conjunta la solución a los problemas de los pequeños productores y para controlar los procesos de producción, industrialización y comercialización. Se cuenta con un directorio incompleto de organizaciones de productores de café orgánico, que reúne a las 17 cooperativas de cafeticultores multiactivas más grandes del país<sup>165</sup>.

Estratégicamente, en las cooperativas de cafeticultores se vive hoy día un momento de transición entre la corriente de confrontación frente al gobierno y la corriente más propositiva, autónoma y autogestiva, tras haber pasado la mayoría de ellas por un período de confrontación, al momento de la desaparición del INMECAFE (1989) y de una prolongada crisis del precio internacional del grano (1989-1993) (J. Moguel.1991). El INMECAFE concentraba las comunicaciones de las organizaciones de productores prometiéndoles buenos precios, buenos servicios de comercialización, buena asistencia técnica y la generación de servicios de interés colectivo, sin cumplirlo. Las comunicaciones con el exterior se amplían para los pequeños productores asociados, al desaparecer el INMECAFE. Como es sabido, estas comunicaciones son oportunidades para conseguir información y para capacitarse en el trabajo de una manera espontánea y práctica.

G. Piñón J. (1995:cap.8;1998:cap.1) compara a principio de la década a seis organizaciones cafetaleras del Istmo de Tehuantepec<sup>166</sup>. En todas ellas observa una gran

---

<sup>165</sup> Chiapas: Organización Tzeltal de Productores de Café de San Juan Cancuc (CANCUC); Sociedad Cooperativa Cholon B'ala S.C.L., Tila-Yajalón (CHOLON B'ALA); Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla 'San Isidro Labrador' SSS., Tapachula (ISMAM); Unión de Ejidos de la Selva, San Cristóbal de las Casas (LA SELVA); Unión de Ejidos y Comunidades de Cafeticultores del Beneficio Majomut, San Cristóbal de las Casas (MAJOMUT); Unión de Ejidos de Producción, Comercialización y Exportación de Productos Agropecuarios y de Transporte Profesor Otilio Montaña, Motozintla (OTILIO MONTAÑO); Unión de Ejidos de San Fernando, San Fernando (SAN FERNANDO). Guerrero: Unión de Ejidos y Comunidades Luz de la Montaña, Ilialtenco, Malinaltepec (LUZ DE LA MONTAÑA). Oaxaca: Comercializadora de Agroproductos de Oaxaca, S.A. de C.V., Oaxaca (CAOSA-CNC); Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca, Oaxaca (CEPCO); Unión de Comunidades Indígenas Cien Años de Soledad, Rincón Alegre, Pochutla (UCI); Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, Ixtepec (UCIRI); Unión de Comunidades Indígenas del Norte del Istmo, Matías Romero (UCIZONI). Puebla: Sociedad Cooperativa Agropecuaria Regional 'Tosepan Titataniske', Cuetzalan (TOSEPAN TITATANISKE); Unión Regional de Impulso a la Cafecultura Agropecuaria y Agroindustrial de la Sierra Norte de Puebla, SSS, Xicotepec (URICAA). San Luis Potosí: Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina, Xilitla (COCIHP). Veracruz: Unión de Ejidos Cafetaleros Nahuas, Otomí, Tepehua, Chintipan, Tlachichilco (UENOT).

<sup>166</sup> Ellos son los productores de Santiago Lachiguiri y de Santo Domingo Petapa, pertenecientes a la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI); los productores de la organización 'Antonio Rasgado' de

dependencia del financiamiento externo, aunque varían las fuentes para obtenerlo. Existe entre ellas una gran heterogeneidad en cuanto a la capitalización del proceso de producción (producción, procesamiento, comercialización); en cuanto al uso de paquetes técnicos; a la localización de mejores mercados; al avance en la generación de servicios de interés colectivo, y se observa una gran variación relacionada con la dependencia de las bases indígenas y poco instruidas de sus cuerpos de asesores y dirigentes. En el seno de estas cooperativas se unen la mayor democracia interna y las comunicaciones más fluidas con el exterior con una mayor capitalización y una mejor distribución interna de servicios de uso colectivo, así como con una cierta independencia del financiamiento gubernamental, logradas por parte de asesores religiosos católicos (UCIRI-SL. UCIRI-SDP). Y a la inversa, a mayor dependencia del financiamiento gubernamental, menor capitalización y una nula distribución interna de servicios colectivos, en las organizaciones dirigidas por asesores civiles pertenecientes a la CNC y al PRI ('Unión Municipal' y '5 de Mayo'). Las otras dos organizaciones (UCIZONI y 'Sector de Producción' se mantienen en una posición intermedia entre los tipos extremos.

En el primer tipo de organizaciones, al que se le puede denominar 'autogestivo', nacido por fuera de las corporaciones gubernamentales y bajo el cobijo del movimiento de la teología de la liberación, el financiamiento y la reorganización de la producción se complementan con el rechazo a la centralización de los programas gubernamentales compensatorios; con un énfasis en la autonomía política, y con un enfoque sobre el desarrollo social y cultural de los socios. Entre los servicios ofrecidos se cuenta el apoyo a la producción de maíz, el abasto digno, y servicios educativos y de salud. Estos últimos servicios están a cargo principalmente de mujeres. En el segundo tipo, llamado aquí 'verticalista o paternalista' no se estimula la participación de los socios en las decisiones de la organización, la cual se limita prácticamente a la elección de los dirigentes.

Ahora bien, independientemente de sus diferencias internas, todas las organizaciones se ven sometidas a la necesidad de negociar con las dependencias gubernamentales el financiamiento y la entrega de subsidios, pero varía la manera de hacerlo. Con mayor autonomía política la negociación es más simétrica y digna, elemento valioso que detiene la

---

la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI); la organización 'Sector de Producción', miembro de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), y las organizaciones 'Unión Municipal' y '5 de Mayo', afiliadas a la CNC.

cooptación y la corrupción, y que implica cierto nivel de conflicto social y el establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones similares, como la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO) y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC). La aceptación institucional y la tolerancia del conflicto dependen así de la voluntad política del gobernante en turno, de la presencia de funcionarios medios sensibles a la legitimación política, y de la oposición de los depositarios del poder regional.

Otra característica común de las organizaciones comparadas es su aparente debilidad para aumentar el número de socios y para atraer a un numeroso contingente de minúsculas organizaciones locales sometidas a una forma de producción atrasada y al arbitrio de los intermediarios comerciales. Un proyecto auténticamente regional debería incluir a estas pequeñas organizaciones locales y a sus necesidades.

Las organizaciones estudiadas se enfrentan además a limitaciones externas impuestas por la fragilidad del mercado de productos orgánicos y/o solidarios de Europa y Estados Unidos, dado que su demanda no aumenta sino lentamente, en comparación con la oferta representada por un número creciente de organizaciones y países deseosos de ingresar a ellos. El mercado financiero 'solidario' de carácter internacional también es frágil por las mismas razones. Otro tipo de fragilidad está representado por el recortado gasto fiscal del gobierno mexicano que, si creciera adecuadamente, contribuiría a reducir los costos financieros, de producción y comercialización.

La CEPCO es una organización de tercer nivel que agrupa a organizaciones de segundo nivel de Oaxaca. Su base social la componen unos 23'000 pequeños productores que representan al 40% de los productores del estado y al 10% de la producción. Nace al amparo de un gobierno estatal favorable a las organizaciones sociales, el cual convoca sobre todo a los grandes productores a formar un Consejo Estatal del Café y a aceptar una ley de fomento de la producción. Pero los pequeños productores no se sienten representados en dicho Consejo ni sienten que se garantice la suficiente pluralidad política ni la representatividad de las formas de organización local y étnica. Crean entonces la CEPCO, organización que al cabo de dos años consigue nuevos financiamientos y esquemas de comercialización. En 1997 cuenta con la siguiente infraestructura material: una comercializada de café, un instrumento propio de financiamiento, dos beneficios secos, un programa de exportación, dos expendios de café en la capital del estado, y una línea de pequeños proyectos productivos para el abasto, educación,

nutrición y salud, financiados en parte desde el exterior y, en parte, con recursos del gobierno federal. Impulsa la producción de café orgánico, con casi mil productores y con más de 3'000 hectáreas.

Sin embargo, aun no son muy grandes sus logros en materia de productividad y en la renovación de cafetales. En materia de ingreso, antes de CEPCO una familia disponía de un ingreso anual de medio salario mínimo, y con éste consigue 1.5 salarios mínimos, cantidad menor a la obtenida por un obrero industrial, pero superior a la de 5 años atrás.

A diferencia de una empresa privada, CEPCO permite el libre flujo de información, la participación de los socios en la evaluación de sus acciones, en la toma de decisiones y en el manejo transparente de los recursos. Consigue una buena división del trabajo entre sus empresas asociadas que impide en su interior la formación de relaciones clientelares (CEPAL. 1997:38-39).

La CNOC se funda en julio de 1989 con 25 organizaciones locales, regionales y estatales de los 6 estados con mayor producción de café. A los 2 años de creada afilia a casi 50'000 pequeños productores o al 20% del total de productores nacionales

Logra negociar recursos financieros, permisos para la exportación, la ampliación de mercados y ejerce influencia en la política gubernamental. Una de sus conquistas es la operación de los llamados Fondos Regionales que operan el INI y la SEDESOL entre 1990 y 1994, para la introducción de mejoras en la infraestructura productiva y social (G. Piñón J. y J. Hernández D. 1998:xxiii).

### **6.5 La cooperación entre los productores maiceros.**

Las expresiones de inconformidad de los maiceros se intensifican regionalmente, en 1995 y 1996, conduciendo a la toma de carreteras y de oficinas públicas, ante la baja de los precios al productor, las importaciones del grano en los períodos de precosecha, el alza de los costos de producción y de los bienes de consumo. En este último año alcanzan una dimensión nacional al movilizarse 100 organizaciones de 21 estados de la República que exigen la negociación de los precios del grano al productor, la identificación de mercados potenciales así como subsidios y apoyos financieros a la comercialización.

Las razones de la elección de estas metas mercantiles se comprende, porque se ha desarticulado la participación estatal en la cadena productiva sustentada en precios

preferenciales; el volumen producido nacionalmente es bajo; ya no presionan las grandes organizaciones de productores que combatieron en la década pasada, y el Estado se niega a discutir la política agrícola.

Antes bien, el Estado maneja el conflicto descentralizadamente, en función de la intensidad de las movilizaciones, la proximidad de elecciones políticas y las orientaciones políticas seguidas por los distintos gobernadores. Así las protestas de los maiceros del norte y noroeste del país reciben una acogida más favorable, ante el peligro del triunfo del Partido Acción Nacional. Sus movilizaciones son recompensadas con un mayor aumento en el precio pagado al productor y con mejores condiciones en la recepción del grano<sup>167</sup>. Los maiceros chiapanecos, en cambio, obtienen un aumento menor, sus dirigentes regionales son cooptados y sus organizaciones locales prácticamente desmanteladas. Sus movilizaciones no alcanzan la necesaria sostenibilidad política y se hace necesaria la represión de sus dirigentes, aunque no tan drásticamente como en 1985, en que son encarcelados los dirigentes de la organización Solidaridad Campesino Magisterial.

Pero ¡qué ironía! A pesar del trato discriminatorio de mediados del 90, no se reduce sustancialmente el volumen de maíz chiapaneco entregado a las bodegas del gobierno, pues los únicos productores que pueden diversificar su producción e invertir en la ganadería de doble propósito son los productores más grandes. Los demás no tienen otra alternativa más que continuar con una monoproducción maicera dependiente del uso de un paquete tecnológico propio de la llamada Revolución Verde, y de un esquema gubernamental asimétrico, manipulador y poco amistoso con la conservación de los recursos naturales.

El uso y abuso de un paquete tecnológico caro e intensivo en maquinaria e insumos agroquímicos provoca, como en La Frailesca, Chiapas, la acidificación de los suelos y la proliferación de virosis que reducen los rendimientos físicos, por lo que la mayoría de los productores recurre al uso de tierras marginales de suelos frágiles. Esta forma extensiva de producción maicera se prolonga con la aparición de la agroindustria harinera MASECA en el

---

<sup>167</sup> En 1997 CONASUPO vende 200'000 toneladas de maíz blanco a la compañía Continental Grain para que ésta lo revenda en Centroamérica y otras regiones. Y está por comprar otras 700'000 toneladas. El precio con los costos de transporte y almacenamiento del maíz de Sinaloa equivale a \$ 1'400 y Continental lo revende a \$ 1'800. En noviembre CONASUPO calcula pagar la tonelada de maíz chiapaneco entre \$ 1'270 y 1'375, sin distribuir costaleo, sin costos de transporte y almacenamiento, por abajo del precio del maíz sinaloense y por abajo del precio internacional (EL Financiero, 27/10/1997). Con esta venta, CONASUPO perjudica a los productores chiapanecos que tenían un mercado asegurado en Centroamérica.

estado, pues sus 'clubes de maíz-tortilla' se basan en el mismo paquete tecnológico, sin mostrar mayor preocupación por la ecología, con el agravante de que los socios que entregan su maíz a MASECA deben alcanzar de inmediato un rendimiento mínimo por hectárea para recuperar los elevados costos de producción, la asistencia técnica incluida<sup>168</sup>. Las posibilidades para que los 'clubes de maíz-tortilla' de la región se transformen en organizaciones multiactivas regionales parecen mínimas (E. Contreras S. y M.E. Jarquín S. en prensa).

La Organización Campesina Independiente de Jalisco, A.C. (OCLIJ) es una cooperativa multiactiva de ejidatarios pobres del municipio de Cuquío, Jalisco<sup>169</sup>. Su caso representa una solución favorable a la innovación técnica flexible, a la reducción de costos en la producción de maíz y a un mejor abasto para las familias, gracias a la confluencia de los siguientes factores: la movilización por servicios públicos y por la tierra, en 1986 y 1988; la lucha político electoral por el control municipal, logrado con la alianza con un partido político de oposición; el concurso del financiamiento de programas gubernamentales (Crédito a la Palabra, Fondos de Desarrollo Social Municipal, crédito de BANRURAL; el crédito no gubernamental (Unión de Crédito Amequense); el seguimiento a cargo de una asociación voluntaria (COPIDER A.C.), y la asociación con una empresa integradora técnico-productiva de pequeños y medianos productores (COMAGRO S.A.).

Las movilizaciones políticas de la segunda mitad de la década pasada y la conquista electoral del municipio les permiten a los socios ganar la confianza suficiente en sí mismos y sostener una elevada participación de las células locales en los asuntos cooperativos. Así emprenden en 1992 un programa de compra y distribución mancomunada de fertilizantes, apoyado en una bodega construida por ellos mismos. Una operación adecuada de los créditos

---

<sup>168</sup> El esquema del 'club de maíz' constituye un tejido de relaciones comerciales entre MASECA, los productores individuales, los bancos, las empresas proveedoras de insumos, las asociaciones de profesionales que ofrecen asistencia técnica, y fundaciones privadas para el desarrollo rural. La entrega de los recursos que individualmente concede el PROCAMPO formalmente se incluyen de manera voluntaria, aunque en realidad representa frecuente su garantía monetaria, y otra manera más de un subsidio indirecto a la harinera. Su sentido simétrico opera cuando participan activamente las organizaciones de productores de alcance regional, porque así el productor individual cobra conciencia de la importancia de la regulación de precios y de las economías de escala. En su ausencia, los bufetes de técnicos ocupan un espacio privilegiado que se presta para servir de intermediarios que captan una parte excesiva del excedente esperado de dicho tejido.

<sup>169</sup> Para la mayoría de los socios de la OCLIJ, los rendimientos físicos de 2 a 3 toneladas de maíz por hectárea que obtienen en sus parcelas temporaleras son insuficientes para cubrir las necesidades de consumo familiar, por lo que sus miembros deben obtener ingresos por fuera de sus parcelas ejidales y migrar. Cuquío es un municipio de 'alta marginalidad', según el índice oficial.

y apoyos recibidos para este programa aumenta la capitalización de la OCIJ con cuyo respaldo emprenden un exitoso programa de abasto.

La OCIJ recibe asistencia técnica y comercial de la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO S.A.), como lo hacen otras 29 organizaciones de productores de maíz del estado de Jalisco. Entre los objetivos de esta empresa 'integradora' predominan los comerciales como: un ventajoso enlazamiento entre los productores y las agroindustrias, la ampliación del acceso al financiamiento y a la asistencia técnica, más que insistir en el aumento del precio del grano y procurando llenar un vacío institucional que se adelanta a la participación de la empresa privada (J. de la Fuente y J. Morales. 1996:296). Los socios de COMAGRO son 15 organizaciones distribuidoras de fertilizantes, la mayoría ejidales<sup>170</sup>. Los productores individuales que forman la base principal de las organizaciones asociadas son medianos y pequeños que antes de la constitución de la empresa ya disponían de una elevada productividad (entre 5 y 6 toneladas por hectárea), en tierras de buen temporal y que, gracias a la asistencia técnica y al crédito recibidos, alcanzan actualmente las 10 toneladas por hectárea, cuidando además los recursos naturales<sup>171</sup>. Para el financiamiento se aprovecha el esquema de MASECA del 'club de maíz-tortilla', participando el FIRA de manera central, en el cual COMAGRO cumple más cercanamente el papel de representante regional de los productores. Actualmente COMAGRO ya es la principal abastecedora nacional de MASECA y espera negociar mejor en el futuro el precio del grano, una vez que complete la reconversión productiva de los productores individuales (CEPAL. 1997:31).

Otros ejemplos cooperativos relevantes son la Sociedad de Solidaridad Social 'Zanzekan Tinemi' (Seguimos Estando Juntos) de Chilapa Guerrero, fundada en 1980, y el CCA de Pueblo Nuevo, Papaloapan, Oaxaca.

Los primeros 10 años de vida de la Zanzekan Tinemi transcurren como CCA en función de la lucha individual contra DICONSA por mejorar el abasto de 8'000 familias de

---

<sup>170</sup> Hoy día controla más de la tercera parte del mercado de fertilizantes de Jalisco y más de la cuarta parte del de Nayarit.

<sup>171</sup> El paquete incluye: la determinación de la acidez de suelo, la aplicación de cal para reducir ésta, la aplicación balanceada de fertilizantes, la utilización de sembradoras de precisión, la nivelación de terrenos, el control biológico de plagas y labranza mínima. La asistencia técnica la ofrece individualmente a productores con más de 4 hás de maíz y a precios comerciales una empresa de técnicos, Agroferretera de la Ciénaga, S.A. Sin embargo, permite la participación de organizaciones locales de minifundistas con lo que amplía su cobertura social.

maiceros y artesanos empobrecidos, residentes en 6 municipios<sup>172</sup>. La organización responde activamente a los 6 años con un programa propio de compras directas, ante el desabasto y la mala calidad del maíz entregado por la empresa<sup>173</sup>. Anteriormente, al cabo de 4 años, ya acopia y distribuye fertilizantes durante un año para el cultivo del maíz para 30 de las 42 comunidades de su sistema de abasto, pero la sequía de los años 1985, 1986 y 1987 lo interrumpe. Durante su corta existencia la cooperativa cumple un papel regulador del precio del fertilizante con efectos positivos sobre la estructura corporativa regional. Pero con la sequía, el mal abasto de la empresa y los ataques a la Zanzekan, ésta encabeza un movimiento que incluye a 14 de los 16 almacenes del estado, hasta que DICONSA cambia de gerente regional. De este movimiento emerge la necesidad de constituirse jurídicamente en una empresa que aborda la multiactividad con una perspectiva regional y sustentable.

En abasto se pugna desde 1994 por operar con tiendas con capital exclusivamente comunitario que en 1995 abarca a 1/5 de las casi 100 tiendas en operación. En ellas se sanean sus finanzas y se redefine la canasta básica, procurando acelerar la rotación del capital y el intercambio de mercancías dentro de la propia región. Se cuestiona la eficiencia de DICONSA, la cual acepta las críticas y las sugerencias. Sin embargo, no logra aumentar sostenidamente el volumen de ventas ni se impide la descapitalización, por la inflación, los asaltos continuos, los gastos de operación, y la presencia de comunidades empobrecidas que requieren soluciones especiales.

Esto lleva a cuestionar la posición de que la cooperación agraria pueda sustituir al subsidio del Estado como una compensación al intercambio desigual y los efectos negativos de la macroeconomía (M. Meza C. s.f.(b):16). También se trabaja en la formación de una organización macrorregional y nacional de CCA, en donde se discuta el reglamento de la empresa y los problemas generales del abasto.

---

<sup>172</sup> Tixtla, Chilapa, Zitlala, Mártir de Cuilapan, Quechultenango y Ahuacutzingo.

<sup>173</sup> Para definir inicialmente la canasta de productos a distribuir se hace una relación de productos solicitados por las primeras 56 comunidades, que complementa a la de la empresa. Ella incluye huevo, leche NIDO, veladoras, chile seco, galletas, harina de trigo, focos, jabón, detergente, aceite, y posteriormente huaraches, trastes galvanizados y aperos de labranza. Los fondos provienen del redondeo de precios en las ventas locales, de rifas y hasta de la venta de carne de cerdo. Las compras se hacen en la Central de Abastos, al no poder la organización satisfacer las condiciones impuestas por las fábricas. El transporte y el almacén son de DICONSA. Los precios de venta son ventajosos frente a ésta y frente al comercio privado. Al cabo de 4 años cuadruplica su capital (M. Meza C. s.f.(a):22-24)



En la estrategia regional de trueque de mercancías y productos entre comunidades se redescubre la heterogeneidad comunitaria en cuanto a la generación de excedentes y la dificultad cooperativa para realizar centralizadamente los productos regionales, como las artesanías de palma, fundamentalmente por problemas de diseño, calidad y de oferta de la materia prima.

Se retoma la estrategia de distribuir fertilizantes, aunque este programa se enriquece con una empresa de envasado y almacenaje y con asistencia técnica preventiva<sup>174</sup>. El volumen distribuido abarca ahora casi el 10% de la demanda regional, pero más importante es el efecto que este cambio trae sobre la cooperativa misma y sobre la incorporación de nuevos socios. Sus ventas son al contado. Hoy día se piensa en la adquisición directa de importación de fertilizantes, al estilo de las distribuidoras de grandes volúmenes como la Convergencia Campesina de Michoacán, la COMAGRO y la Ferretera de Occidente, de Jalisco solicitando un financiamiento en parte gubernamental y en parte del extranjero.

Se apoya también a los productores agrícolas con viveros de plantas de mezcal, con la atención a la palma para su conservación y con estudios botánicos para ampliar el uso y la conservación de la flora de la región. El proyecto mezcalero ya incluye su normalización, procesamiento y comercialización, como parte de un incipiente proyecto comercial y turístico de nivel estatal.

La línea del ahorro comunitario parte de los programas gubernamentales de Crédito a la Palabra y de las Cajas Solidarias, ahora ha evolucionado hacia la constitución de una de las 6 sucursales de la Caja Popular Mexicana que operan en el estado.

En materia de apoyo a la artesanía de palma se parte desde 1989 de la capacitación, el control de calidad y la comercialización inicialmente del petate y posteriormente de la cestería, renglón en el cual la organización consigue financiamiento y asistencia del extranjero. Actualmente se apoya a pedidos puntuales para resolver el problema del sobreinventario. Se realizan al año unos 12 envíos al extranjero que representan como la quinta parte de la producción de un grupo de 200 o 300 artesanos, principalmente mujeres, sin que les obsesione la exportación. Su mayor logro es contribuir a que los artesanos aumenten en el año el tiempo

---

<sup>174</sup> Paralelamente a nivel estatal se impulsa en 1993 un programa de apoyo a la producción, acopio y distribución de maíz, impulsado por la 'Unión Regional Campesina de la Costa Chica y Montaña de Guerrero' de San Luis Acatlán, la SSS 'La Felicidad de los Rosales' de Coyuca de Benítez y la SSS 'Jesús H. Salgado' de Teloloapan (M. Meza C. s.f.(b):19).

dedicado a esta actividad y que de él obtengan mayor utilidad, aunque no han podido acopiar la mayor parte de su producción, por lo que hay desvíos al mercado local y copias de diseño no autorizadas, motivados por su urgencia de liquidez<sup>175</sup>.

Se constituye desde 1993 una sección dedicada a las actividades de la mujer que comienza con proyectos productivos del solar y con molinos de nixtamal y continúa con la apertura de tiendas de consumo, caja de ahorro, talleres de salud, nutrición y saneamiento ambiental.

Una transformación importante de la Zanzekan es de carácter administrativo, siguiendo una recomendación del cuerpo de asesores. Se opta por la descentralización de funciones, dando plena autonomía empresarial a cada sección, como una manera de definir claramente las funciones y necesidades. La entidad central planificadora y normativa recibe el nombre de 'convergencia'.

El CCA de Pueblo Nuevo, Oaxaca, se gana el respeto campesino por sus logros regionales en materia de abasto, intercambio de maíz y en la innovación técnica, así como por su participación política en las jornadas estatales y nacionales en contra del desabasto y el hambre, de mediados de la década pasada. Se gana el reconocimiento de los funcionarios progresistas por el invariable buen manejo de los programas compensatorios del gobierno. Pero también se gana la animadversión de los opositores políticos.

La región de influencia de este CCA incluye microrregiones de elevada productividad en maíz y en plantaciones tropicales así como microrregiones indígenas cafetaleras y maiceras de difícil acceso y extrema pobreza. Esta heterogeneidad influye cotidianamente en los planes productivos y comerciales del CCA provocando el debate entre una vía productivista y una vía socialmente más justa. Este debate se da como parte de una estrategia que ve como necesaria la participación que no la imposición de los programas gubernamentales y la participación de un cuerpo técnico de asesores universitarios.

Una vez que se restablece con más regularidad el abasto y cesa la represión gubernamental, vuelve la colaboración entre el CCA y la empresa. Se redefine una canasta básica complementaria y se inician un programa de intercambio de la producción maicera de microrregiones excrementarais a microrregiones deficitarias, un programa de apoyo a la producción maicera, y finalmente otro de apoyo a la producción cafetalera. El primero les

---

<sup>175</sup> Entrevista personal con los encargados de la sección de artesanías, marzo 1999.

permite conocer las necesidades de su región de influencia y diseñar una estrategia de movimientos (B. Avendaño y M. Székely.1995). Sin embargo, se enfrentan a los problemas de la falta de liquidez de las microrregiones deficitarias, a los elevados costos de transporte, y a la falta de alternativas técnicas para reducir las plagas del maíz almacenado en condiciones rústicas, dado el calor y la humedad extremos. El segundo les facilita la colaboración con la CNC estatal, que implementa junto con la SEDESOL un programa de distribución compactada de fertilizantes, semillas mejoradas y asistencia técnica, destinado a elevar la productividad física. Paralelamente aceptan un programa de combate natural de plagas con insectos y hongos benéficos, útil para la producción maicera, frutícola y cafetalera, que a su vez es base para otro de transformación productiva del café.

#### **6.6 La lucha urbana por los alimentos subsidiados y el espacio.**

En el medio urbano de las dos últimas décadas aparecen nuevos actores sociales, gracias la lucha organizada de los consumidores pobres por el acceso al suelo urbano y a los subsidios gubernamentales a la tortilla y la leche. Las principales organizaciones de solicitantes de tierra y vivienda son quienes participan con mayor decisión a favor de estas demandas, durante el segundo quinquenio del ochenta, puesto que resienten directamente la baja en el salario real y las secuelas del desabasto alimentario del país que tiene su punto más álgido a fines de la década y principio del noventa. Sin embargo, estas reivindicaciones no alcanzan la dimensión nacional lograda con la lucha por el espacio y la vivienda y en contra de la usura de la banca privada.

La explicación de este fenómeno puede residir en la manera en que el gobierno ejerce el control sobre la administración y la distribución de los bienes subsidiados. Este control es menor en el caso del espacio y la vivienda, por la gran demanda que se presenta y la reducida oferta gubernamental. Con motivo de los sismos de 1985, se presenta una inédita descentralización del presupuesto y de la administración por la participación de varias organizaciones de la sociedad civil, nacionales y extranjeras y la participación solidaria de la ciudadanía (interdependiente diría A.K. Sen). Este enriquecimiento del espacio social para la negociación permite tanto el florecimiento de organizaciones autónomas de la influencia gubernamental como la adhesión de ellas a las movilizaciones nacionales en contra del hambre

y la carestía, así como la cogestión en la administración de los programas alimentarios subsidiados.

No obstante, el panorama en este renglón cambia cuando se suspende el principal programa de autoconstrucción de vivienda y el gobierno decide desconocer la función intermediadora de las organizaciones populares en los programas de regularización del suelo urbano y de distribución del subsidio alimentario. La focalización se vuelve un asunto individual que consigue el efecto desmovilizador deseado. Naturalmente que este objetivo no es un objetivo explícito de estos programas.

Las razones públicas que aduce el gobierno para justificar este cambio son administrativas y morales. Su administración directa y el establecimiento de beneficiarios familiares, primero, e individuales después promete ser más eficiente, al usar nuevos instrumentos de control. En pleno auge del proceso privatizador de empresas públicas y del proceso administrativo descentralizador, el gobierno acentúa su presencia y centraliza decisiones, por razones políticas. También promete erradicar-- dice-- el clientelismo político y la corrupción. Uno de los resultados obtenidos con este cambio en la manera de distribuir los subsidios, se observa en las votaciones electorales del D.F. posteriores a 1988, en que el electorado en general vuelve momentáneamente a las filas priistas, como parte del Programa Nacional de Solidaridad.

Las organizaciones urbano populares sufren entonces una doble presión desmovilizadora, cuando su función gestora se anula, por la supresión del presupuesto para vivienda y por el cambio en la administración de los programas de alimentos subsidiados. También podría aducirse que el monto del subsidio individual en leche y tortilla es relativamente pequeño frente al consumo familiar como para movilizar a las debilitadas organizaciones populares, sin que esto signifique que no es importante la ingesta de estos alimentos para las familias más pobres y recién formadas.

La expresión pública más clara de la defensa del abasto urbano se da en 1990 en la Ciudad de México, cuando se firma el Pacto Contra el Hambre. Al año siguiente se constituye el Frente por el Derecho a la Alimentación (FDA) con la participación de más de 130 organizaciones civiles y sociales. En la historia de este movimiento tiene una participación relevante la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) y su

Regional de Mujeres. Ellas vienen de enfrentar diversas iniciativas gubernamentales para distribuir subsidios para la vivienda popular y para evitar la desmovilización.

En 1984 DICONSA establece el Programa de Abasto a las Zonas Populares Urbanas, mejor conocido como los Centros Populares de Abasto (CPAC), apoyándose parcialmente en las lecherías LICONSA, en otras organizaciones vecinales y en sindicatos obreros. Este programa vende semanalmente y a un precio subsidiado 14 kgs. de tortilla por familia, cuyo paquete es conocido como 'tortibono'. Al cabo de cuatro años de operación, estas organizaciones autogestivas administran la cuarta parte de las 400 tiendas CPAC existentes en el D.F., a través de la Coordinadora de Consejos Populares de Abasto (CCPA-DF).

La CCPA aglutina en su mejor momento a 437 CPACs, en donde adquieren sus mercancías casi un cuarto millón de familias. Entre sus logros se cuenta el establecimiento de negociaciones temporales con dependencias del gobierno, a favor de programas integrados en que se distribuye la tortilla y funcionan cocinas populares. Consigue reducir en alguna medida la corrupción que campeaba en la distribución de tortilla, dentro de las lecherías DICONSA. Ella opta por la vía del enfrentamiento frontal con el gobierno como una manera para mejor negociar: organiza tres marchas multitudinarias para defender el programa y protestar por el alza de precios a los alimentos básicos. A mediados de 1990 reúne a organizaciones de defensa del abasto popular de varios estados de la República, entre los cuales se cuenta a los CCA más aguerridos.

Finalmente el gobierno anuncia la desaparición de los tortibonos, a mediados de ese año, y su sustitución por los 'tortivales'. Estos consisten en dotar a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales de un kilo de tortilla diaria, sin costo. La relación con los beneficiarios es personal y se establece por correo, eliminando la intermediación de las organizaciones autogestivas. En seguida el gobierno desconoce la personalidad jurídica de la CCPA. A cambio, incrementa en 1995 el beneficio de la distribución a 2 millones de familias que demuestren sobrevivir con ingresos menores a dos salarios mínimos de un total de 3.5 millones de familias pobres, residentes en 102 ciudades del país (M. Mitastein. 1992; G. Espinosa D. 1995).

En su expresión pública, la CCPA expresa la obligación de la sociedad organizada por velar por la 'seguridad alimentaria', por la integración de políticas de abasto y producción, y abogan por asegurar la participación del poder legislativo en la defensa de los derechos

alimenticios. Entiende por 'seguridad alimentaria': la 'suficiencia' en el abasto de alimentos 'estratégicos', la garantía en la 'estabilidad' de precios, la 'calidad' nutricional de los alimentos y el 'respeto' a las diferencias culturales alimentaria. Esa asombroso el parecido que tiene esta expresión pública con la definición usada de la seguridad alimentaria, tomada de S. Barraclough.

En los programas integrados plantea: el desarrollo de 'programas regionales' de producción y comercialización eficientes y dotados de recursos, el fortalecimiento de pequeñas industrias alimentarias, la 'regulación' del comercio y la publicidad privados y deseales, el apoyo de 'investigaciones científicas' y la 'canalización transparente' de subsidios destinados a poblaciones en riesgo extremo.

En 1995 el gobierno federal anuncia, en plena crisis financiera, la fase experimental de un proyecto piloto 'integral' de subsidio al abasto popular para niños y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Dar atención al estado de salud y nutrición con miras a reducir las tasas de morbilidad materna e infantil. Promete entregar beneficios no menores a los recibidos por la población beneficiada con programas de tortilla y leche. Los beneficios se entregarán con una tarjeta personal, en que se deja constancia de los datos personales y la participación en el tiempo de los servicios recibidos.

Este programa piloto lo experimenta la subsecretaría de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tres ciudades del estado de Campeche y tiene una gran similitud con el proyecto argentino trianual Florencio Varela del Programa Materno Infantil y Nutrición, financiado por el Banco Mundial (E. Contreras S. 1997). Por razones desconocidas, este programa cambia posteriormente de escenario y se aplica en el medio rural bajo el nombre de Programa Salud, Educación y Alimentación, limitando la atención de la población urbana a la entrega de leche de LICONSA y a un programa de liquidación del subsidio a la tortilla. Esta amenaza de liquidación de este subsidio la cumple en 1999. Poco después liquida a CONASUPO y elimina el programa federal de dotación de infraestructura conocido como el Programa de las Cien Ciudades.

Al tratar de interpretar estos resultados se observan varias reducciones en el contenido de los subsidios alimentarios urbanos: en las cantidades físicas, en la definición de los beneficiarios que pasan de organizaciones sociales y gremiales a niños y mujeres en condiciones especialmente vulnerables, del ámbito de los urbanos pobres al de los rurales

pobres y, en general, de las empresas públicas. También se observan aumentos como en la presencia de empresas privadas, en los precios de mercado, en la centralización del control y en el uso de insumos importados como la tecnología de distribución automatizada. La tendencia de la corrupción queda en suspenso, pues el gobierno y las organizaciones sociales afirman haberla combatido. En cuanto a los efectos político electorales, se constata momentáneamente la reducción del clientelismo opositor y el aumento del clientelismo del partido en el gobierno y la inversión de los términos posteriormente, con lo que se puede suponer que al reducirse los subsidios federales urbanos a la vivienda y la alimentación, estos pierden la importancia político electoral que tenían. Estos quedan en manos de los municipios y del presupuesto que les conceda la federación. Se descentraliza la movilización urbano popular con lo que pierde su potencia nacional. Queda pendiente la profundización de la investigación cooperativa urbana que observe la respuesta popular ante los cambios institucionales más recientes.

### **6.7 Conclusiones.**

En este capítulo se hace una interpretación de las formas de producción de alimentos de primera necesidad, desde una óptica institucional y desde el punto de vista de las organizaciones de alcance regional. Se piensa que los arreglos institucionales se manifiestan en este tipo de organizaciones de base de manera privilegiada, aunque queda la duda sobre la posibilidad de que sus efectos regionales trasciendan al ámbito nacional, recordando la temprana advertencia que al respecto hicieron E. Laclau y C. Mouffe.

En la revisión cualitativa de las dinámicas regionales de un cierto número de organizaciones de productores en pequeño de leche, maíz y café, ocurridas durante las últimas dos décadas, se percibe el gran peso que tienen los factores institucionales. Estos factores se manifiestan con claridad en las cooperativas agrarias, particularmente en los obstáculos económicos para introducir innovaciones técnicas y en las resistencias que enfrentan para ejercer acciones de carácter regional.

Para estas cooperativas la aplicación estricta de paquetes técnicos dominantes como el de la Revolución Verde o el paquete Holstein les resulta contraproducente, básicamente por su elevado contenido de insumos importados y el descuido ambiental que suele acompañar a la

primera. Su aplicación estricta acentúa las tendencias a la escasa rentabilidad y competitividad económicas y a la persistencia de contratos agroindustriales asimétricos, impuestas por las medidas macroeconómicas y legales que gravitan sobre el sector agropecuario. La acción cooperativa regional incide en un espacio de intereses muy competidos económica y políticamente que reciben el respaldo de las estructuras de poder municipal, estatal y nacional, por lo que las cooperativas deben establecer como una opción liberadora alianzas estratégicas de carácter nacional con organizaciones productivas afines.

De manera similar, un liderazgo que restringe la información sobre nuevas posibilidades mercantiles y financieras y sobre redes externas de protección, fomenta en el interior de las cooperativas la antidemocracia, el individualismo y la falta de solidaridad. También facilita indirectamente el clientelismo político.

En el ámbito de la lucha urbana por el acceso a bienes subsidiados, éstos pierden su efecto movilizador por el control centralizado del gobierno en el diseño y la aplicación de los programas. Pero también lo pierde aparentemente el gobierno, por lo menos entre la población más informada. Quizá esto sea un signo de que se encauza la movilización popular hacia la descentralización espacial y hacia los tiempos político-electorales, lo que representa potencialmente un respiro al gobierno federal: el clientelismo electoral se puede aplicar centralizada y puntualmente entre las poblaciones más pobres y menos informadas.

En este sentido, los arreglos institucionales del neoliberalismo irrestricto convertido en estrategia política representan un peligro para la sobrevivencia de los colectivos sociales, tal y como lo afirma P. Bourdieu, máxime cuando se recuperan rasgos antidemocráticos del viejo estilo de desarrollo.

No obstante, se presenta una paradoja del propio neoliberalismo, al manifestarse, en el campo, junto a este movimiento destructivo de los colectivos sociales un contramovimiento de resistencia que implica cierta regulación gubernamental y la producción de efectos directos e indirectos, de naturaleza solidaria y cooperativa, al momento en que las organizaciones se apropian de los procesos productivos, distributivos, del ahorro y del abasto, e influyen en los procesos de transferencia binacional de mano de obra. Desafortunadamente este trabajo únicamente alcanza a detectar la existencia de estos dos tipos de movimientos, sin que sea capaz de evaluar sus respectivas fuerzas.



El contramovimiento de resistencia cooperativo se facilita con la aplicación flexible de los paquetes técnicos dominantes o de paquetes adecuados a las posibilidades económicas de los grupos sociales y que sean amistosos con el ambiente. Ella requiere de una base que proporciona cierta seguridad colectiva, como la organización del abasto, incentivada a su vez por la existencia del programa estatal de abasto rural, por la existencia de situaciones riesgosas y por la lucha en contra de la ineficiencia y la corrupción de la empresa estatal. Pero el abasto en sí no contribuye mayormente al fortalecimiento de una conciencia cooperativa. Esta sale fortalecida en aquellas cooperativas o comunidades de base que desarrollan la multiactividad; vale decir, en que el abasto se complementa con acciones de apoyo a la producción y la comercialización, agropecuaria y artesanal; con el ahorro y el crédito, y con actividades que diversifican el ingreso familiar y facilitan una nueva división del trabajo entre géneros. Sin embargo, en una etapa más avanzada del cooperativismo, la multiactividad puede representar un riesgo, en la medida en que no distingue claramente las estructuras y responsabilidades, pues se dificultan el flujo de información oportuna, los mecanismos de fomento a la participación activa, y se deja de combatir algunas expresiones muy difundidas como el no pago oportuno de deudas. En esta etapa es conveniente desconcentrar funciones y mantener instancias de coordinación estratégicas y socio-políticas.

La conciencia cooperativa se fomenta además con la existencia de una buena dirigencia preocupada por la innovación, con la disponibilidad de programas gubernamentales compensatorios, con la voluntad de los altos funcionarios hacia la cooperación agraria, y con la existencia de funcionarios medios sensibles a la legitimación política, la eficiencia y la equidad.

El perfil de la estratificación social de los productores en las cooperativas es heterogéneo, lo que provoca desenvolvimientos diferenciados de las diferentes secciones, ya que las comunidades aisladas y más pobres requieren tratamientos compensatorios que resultan relativamente costosos, por lo que es necesario que continúen los programas compensatorios gubernamentales ya que, de lo contrario, las cooperativas pueden sufrir daños en su rentabilidad. Ciertamente que las acciones cooperativas a favor del ahorro y el crédito pueden cumplir tareas importantes en el mediano plazo, aunque son incapaces de suplir los subsidios gubernamentales.

En vista de la heterogeneidad social de los socios aparentemente no es posible pensar en que florezca una comunidad cívica que llegue incluso a rivalizar en sus efectos con el avance en producción y productividad, como lo han planteado R.D. Putnam y otros para la historia regional italiana reciente. En el caso de las cooperativas agrarias mexicanas es necesario recordar dos cosas: que las cooperativas con las acciones sociales y culturales más exitosas son también las que muestran los mayores avances en sus acciones productivas y que la estrategia de confrontación con el Estado ha sido suplida por una estrategia de alianzas estratégicas y de presión para que el Estado entregue recursos suficientes. Cabe entonces formular una pregunta que tendrían que resolver investigaciones futuras: si los programas gubernamentales ejercen efectos multiplicadores al ser apropiados por las cooperativas ¿cabría esperar en el mediano plazo que éstas cumplieran el tan anhelado papel de conducir a las regiones hacia un desarrollo con rostro humano?

## VII. CONCLUSIONES GENERALES.

Este trabajo se propuso contribuir a la valorización de los procesos de producción de los bienes y servicios básicos como parte de una rica tradición en el pensamiento social latinoamericano. En neoliberalismo dominante hoy día ha desvalorizado estos procesos en aras del fortalecimiento del mercado, partiendo de premisas económicas distorsionadas y descuidando las adversas reglas del juego institucional vigentes, por lo que está entrando en una crisis que se manifiesta en la extrema pobreza y la enorme desigualdad en el ingreso y en los intensos debates internacionales.

La valorización del proceso de producción de los bienes y servicios de primera necesidad se hace en este trabajo con base en un marco de referencia ético, en que juega un papel central la empresa estatal que se encarga de los asuntos públicos no tanto por razones ideológicas sino por razones económicas, sociales y políticas que trascienden los intereses grupales y particulares. Ética e investigación social son herramientas complementarias en el diseño de políticas públicas para la producción de bienes y servicios básicos, de manera que alcancen la equidad, se reduzcan los desequilibrios estructurales y se potencie la capacidad de las personas. Ello requiere de una moral pública basada en los derechos de las personas que cumpla tareas críticas, sea guiadora de la moral individual, garantice la existencia de reglas generales y vigile que éstas se cumplan. Es imprescindible en este tipo de políticas públicas la presencia del Estado, aunque no exclusivamente en su modalidad centralizadora, pues son múltiples las particularidades sectoriales y variadas las formas con que se construyen los pactos sociales nacionales. Lo que habrían de evitar los debates nacionales informados es evitar el predominio de pseudo-mercados de inversiones mixtas público-privadas, en que prive la libertad sin el contrapeso compuesto por la equidad y el fomento de capacidades, como lo proponen varias de las recientes reformas a la seguridad social, recomendadas por los organismos internacionales de financiamiento. Es importante reconocer que muchas de las recomendaciones de estos organismos se producen sin el conocimiento adecuado de la realidad, que son debatibles y que su aplicación nacional, afortunadamente, se somete a fuertes variaciones, algunas de las cuales se orientan a la creación de cuasi-mercados de inversión mixta.

Por ello es igualmente importante difundir ampliamente la información a toda la población e invitarla a que participe libremente en los debates nacionales. Esto incluye el

conocimiento multidimensional de la naturaleza de la pobreza. Sobre este flagelo desgraciadamente se ha impuesto una visión carencial y asistencial como la única solución posible, descuidando otras dimensiones de la pobreza como la falta de oportunidades. A la pobreza no le puede comprender sin saber lo que el gobierno y las organizaciones voluntarias hacen para reducirla y lo que son las expresiones cooperativas y solidarias de base más desarrolladas y esperanzadoras. Tanto en los programas gubernamentales como en las expresiones cooperativas mejor logrados se reflejan sus virtudes y limitaciones. En ellos se percibe su subordinación a la política económica y a la política, por lo que es preciso evaluarlos desde el punto de vista de sus objetivos explícitos y desde el punto de vista de su entorno mayor.

Es importante que la población conozca el achicamiento de miras y de recursos a que se está queriendo reducir la política social y que este trabajo ha procurado detallar. Se han reducido los programas de ataque a la pobreza a las manifestaciones más evidentes de ésta, sin procurar elevar las capacidades mínimas de la población vulnerable.

En este trabajo se sostiene que una de las maneras para entender realmente el problema de la pobreza y de las formas para superarla es penetrar en el mundo de las condiciones en que los bienes y servicios de uso cotidiano son producidos, desde el punto de vista de los valores de los propios afectados y no de los valores de los funcionarios encargados de la distribución de satisfactores mínimos. Superar esta falla significa considerar consecuentemente las 'circunstancias de la justicia', como lo exige el planteamiento ético de Rawls, que aquí se interpretan como la reducción de los obstáculos y la optimización de posibilidades que presentan los estilos de desarrollo.

Con el estilo neoliberal de desarrollo y la mundialización del comercio y las finanzas, el control sobre el destino de la producción de los básicos pasa a depender crecientemente de factores internacionales, los cuales amenazan con privar sobre las decisiones tomadas con base en los factores nacionales. Es preciso combatir esta retirada del Estado, pues de él depende, en última instancia, conseguir los ansiados equilibrios entre los factores económicos y los económicamente relevantes, entre la macro y la microeconomía y entre la eficiencia y la equidad.

Una política de productos básicos debe estar presente en el conjunto de la política económica como reflejo del interés por la calidad de vida del conjunto de la población y del

interés por garantizar la seguridad alimentaria y la autosuficiencia. Dejar esto a la mera operación del mercado provoca el debilitamiento de este tipo de producción, especialmente de las unidades productivas de pequeña escala, las pyme, lo que afecta negativamente a la cohesión social y a la gobernabilidad.

Se requiere un pacto solidario encabezado por un Estado fuerte, que atenúe las contradicciones, la explotación y la anarquía del mercado. En ese pacto, al Estado le cabe, de un lado, ejercer su capacidad de adaptación flexible al capitalismo financiero internacional y promover 'orgánicamente' la integración del capital extranjero con la inversión nacional y, del otro, desarrollar espacios solidarios en los sectores estratégicos, atender al mercado interno por la vía de los subsidios, y la provisión de insumos baratos para la expansión de los bienes de consumo para las masas movilizadas.

No se puede seguir viendo a los cambios en la orientación de la política económica (de la autosuficiencia a las ventajas competitivas) como un fenómeno cíclico y 'natural' sujeto al nivel de precios internacionales, pues con el tiempo se fortalecen la conciencia colectiva y la lucha por los derechos de las personas. El conflicto social puede arrearquizarse quizá no por la vía del enfrentamiento directo contra el Estado sino por otras vías inéditas. Se trabaja y se reproduce socialmente en espacios socialmente controvertidos, en que no son completamente predecibles ni deducibles las acciones sociales.

El desarrollo tiene que equilibrar los factores macroeconómicos y los microeconómicos; la producción para el mercado externo y la producción para la exportación; la producción de las grandes empresas con la de las pequeñas y medianas empresas (pyme), y la producción de básicos para los estratos de bajo ingreso con la importación de bienes y servicios suntuarios para el uso los estratos de alto ingreso.

Apoyar estos equilibrios significa, entre otras cosas, que las organizaciones de pequeños y medianos productores puedan con las exportaciones escapar, en el corto plazo, a la estrechez del mercado interno, pues existen algunos mercados en donde sus productos pueden tener una demanda relativamente segura, por afinidades culturales, por ejemplo. Cuando las pyme identifican los modos de organización internos y los sistemas de relaciones mercantiles, pueden conquistar grados crecientes de autodependencia y autonomía, y adoptar libremente decisiones en función de sus propios objetivos e intereses.

Dichos equilibrios podrían acompañarse de algunos cambios macro y micro. En lo micro figurarían:

Dejar de ver como excluyente la estrategia de estimular a la gran empresa exportadora como un mecanismo para reducir los efectos adversos de las crisis recurrentes.

El fortalecimiento con apoyo gubernamental de las empresas nacionales productoras de bienes intermedios y de bienes de capital, de manera de reducir el peso de las importaciones, una vez que se incrementa la producción y la reinversión. Dejar de hacerlo significa someter al sector productor de bienes y servicios de consumo básico a una posición subordinada frente a los industriales de localización urbana.

Establecer nuevas alianzas sociales entre industriales y productores directos, y vigilar que en ellas no germinen la extracción de rentas y mecanismos de explotación comercial. Esto lleva o a compensar a los representantes del comercio y la usura o resistir sus formas de ataque.

Acelerar la innovación técnica 'adecuada' y la búsqueda de nuevos mercados como alternativa para aquellas pyme sujetas a regímenes desconcentrados e informalizados. Pero no insistir mecánicamente en la 'formalización' de estas frágiles empresas como estrategia para elevar el salario y las prestaciones de los trabajadores, por su bajo nivel cultural, la corrupción de los líderes sindicales y de los funcionarios públicos y, sobre todo, por la sobreoferta de mano de obra desempleada, urgida de liquidez.

Promover el ascenso cultural que fortalezca la función liberadora del ocio y el tiempo libre, para que cunda a conciencia de que existen desarrollos alternativos al señalado por el mercado. El ascenso cultural no puede ni debe desarrollarse a partir de sus propias bases literarias, por muy racionales que parezcan, sino que provendrá de su conjunción con los cambios de sus bases sociales y económicas, por el peligro que representan las soluciones utópicas, al estimular consciente o inconscientemente acciones irrealizables.

También se presentan requerimientos micro:

El equilibrio entre lo micro y lo macro se acompaña de equilibrios entre el Estado y la sociedad civil así como entre el individuo y la organización cooperativa.

La capacidad de internalización de innovaciones debe vencer a las severas jerarquías de la estratificación social, las marcadas desigualdades sociales, el autoritarismo y las

burocracias ritualistas. El Estado podría aprovechar las potencialidades de las organizaciones de base y con los medios a su alcance difundirlas a escala nacional.

El fortalecimiento de la base social se consolida en espacios supralocales, regionales, que es donde se producen y recrean, de un lado, las identidades solidarias y las demandas expresadas en propuestas globales y en forma política y, del otro lado, en donde se recrean los mecanismos de explotación comercial y productivos.

Una cultura democrática impediría que la estructura del poder regional y el Estado cooptaran, manipularan y segregaran a la organización solidaria cooperativa de base para su conveniencia, por medio de la violación de los derechos humanos y por medio de instituciones públicas burocratizadas y ritualizadas, en las cuales campea el conservadurismo, el corporativismo y el racismo.

El nivel de organización cooperativa mantiene entre los productores de básicos de pequeña escala relaciones estrechas con el uso de ciertas técnicas productivas dominantes. El uso más intensivo de un paquete tecnológico ha traído efectos negativos sobre la organización cooperativa, por el elevado costo, el endeudamiento colectivo y la renta de las parcelas de los socios individuales empobrecidos, como ha sucedido en regiones graneleras del noroeste del país. En las regiones maiceras de buen temporal, el uso intensivo y prolongado del paquete tecnológico ha resultado en severos daños al ambiente, los cuales a su vez repercuten negativamente sobre la productividad agrícola. El uso de dicho paquete es redituable únicamente para los grandes productores, quienes a su vez no pueden competir en las mismas condiciones con los productores de otros países, por los grandes costos. Para ellos les es más provechoso exportar cuando es bajo el precio del peso mexicano frente a otras monedas. A las grandes empresas industriales les conviene más convertirse en comerciantes importadores, lo que atenta en contra de la rentabilidad de las pyme.

Efectos positivos sobre la cooperación de maiceros y lecheros 'medios' se perciben con un uso flexible del paquete tecnológico comercial dominante, por el uso de economías de escala, la forma de aplicación de la asistencia técnica por parte de personas mejor preparadas y menos burocratizadas, y por el acceso a programas gubernamentales que son apropiados y engrandecidos por parte de las acciones cooperativas. También se ven efectos positivos en cooperativas de productores medios, en que los productores en pequeño reciben como colectividad atenciones técnicas diferenciadas.

La cooperación para la producción innovadora entre minifundistas requiere de estrategias multiactivas y aparentemente de un contexto cultural específico, como en el caso de los indígenas cafetaleros y maiceros. En estas cooperativas se distinguen los frentes del abasto, del trabajo y de la prestación de servicios de primera necesidad (y en algunos casos el del ahorro y préstamo). El primer frente del abasto hace uso de la infraestructura material gubernamental y amplía la cobertura de socios consumidores, lo que le da legitimidad. El segundo frente permite la participación de los socios como productores, aunque en menor número. Se requiere equilibrar la importancia de los cultivos comerciales con la milpa como expresión de autoconsumo; la ganancia y la introducción de servicios públicos para grupos vulnerables que el propio proceso de cambio reproduce. Existe un peligro para estas cooperativas si no disponen de programas gubernamentales que colaboren en la prestación de acciones a favor de la equidad.

Las pyme cumplen funciones importantes al reproducir habilidades heredadas entre generaciones, al constituir refugios laborales cuando se abaten los salarios en las grandes empresas o cuando se profundiza la recesión. También les reducen a éstas últimas sus costos, como en el caso de la maquila de producción nacional. En la actualidad, las pyme operan con capacidad ociosa, escasa productividad del trabajo, poco acceso al crédito y una mística laboral fatalista. Elaboran productos de baja calidad, destinados al consumo del mercado regional y local. Su volumen de producción se somete adicionalmente a ciclos estacionales definidos por el clima y la demanda. Son espacios poco propicios para la solidaridad, la cooperación productiva y el cuidado del ambiente, por un acendrado individualismo que caracteriza a muchos de estos productores.

En el país emergen regiones en que han llegado a confluír la organización cooperativa de los pequeños y medianos productores, los subsidios gubernamentales, la difusión de normas de calidad industrial y nuevos marcos de regulación. Apoyan a estas acciones empresas especializadas en el procesamiento de derivados, en la fabricación de equipos y en la prestación de diversos servicios que, de alguna manera, sirven de paliativos a la necesidad de importar insumos intermedios, a la hora de reinvertir. Pero no basta que en ese tipo de regiones exista una cierta tradición productiva y que se presente la competencia entre las agroindustrias para que florezca un 'cuasi-mercado' y se produzca con una competitividad 'auténtica'. Para ello tiene que cundir la formación de un auténtico capital social y una



comunidad cívica, que son procesos de largo aliento. Otras acciones que complementan a estos procesos es la lucha para vencer las estrategias de atomización llevadas a cabo por las grandes industrias, y no pocos funcionarios gubernamentales.

El cultivo del café por parte de pequeños productores indígenas merece atención especial. Se le incluye como una producción de básicos, desde el punto de vista de la potencialidad que representa para el desarrollo de capacidades. La exportación de café mexicano ocupa el primer lugar como cultivo y como generador de divisas, colocándose atrás únicamente del petróleo, el turismo y las remesas por trabajo del exterior. Sin embargo es enorme la pobreza de los productores del grano aun con períodos relativamente largos de buenos precios internacionales del café. El cultivo del café debe verse como complemento del cultivo del maíz para autoconsumo. Es bueno el precio internacional del café, entonces se reducen los recursos canalizados en la familia al maíz; es malo y hasta se arrancan cafetos para ampliar la superficie de maíz. Muchos productores acuden intermitentemente a jornallear al exterior.

Estas relaciones se dan dentro de relaciones interétnicas muy asimétricas, en que los indígenas tienen muy bajo acceso a la educación básica y a tribunales que defiendan sus derechos. En el subsector se estrechan en la actualidad los lazos entre el mercado mundial, las fundaciones filantrópicas internacionales, los asesores técnico-políticos y las bases sociales de las organizaciones de productores. No obstante, la polarización político-partidaria y la deslegitimación de los programas gubernamentales crecen. En su seno se vive un momento de transición entre una corriente favorable a la confrontación frente al gobierno y una corriente más propositiva, autónoma y autogestiva, tras la recuperación del mal precio del café (1989-1993). Así pues para los dirigentes de las grandes cooperativas cafetaleras son muy importantes la negociación en el nuevo escenario institucional, las relaciones con las autoridades de los gobiernos estatales y la competencia internacional por el mercado del café orgánico. El efecto económico de estas grandes cooperativas cafetaleras sobre el ingreso familiar aun es modesto, pero sus efectos políticos y culturales son enormes. Habría que ver qué ocurre con estos efectos sinérgicos de la cooperación agraria ahora que ha caído el precio internacional de sus productos y se acentúa la falta de rentabilidad.

## BIBLIOGRAFIA.

Abel, Christopher. 2000.

"Salud y Latinomérica", conferencia dictada en la sede de FLACSO-México, 31 de octubre.

Aboites, Jaime A. 1989.

Breve Historia de un Invento Olvidado: las Máquinas Tortilladoras en México, México, D.F., UAM-X.

Aguilar, I. 1995.

" — ", en Comercio Exterior, junio.

Alba-Vega, Carlos y Dirk Kruijt. 1995.

La Utilidad de lo Minúsculo. Informalidad y Microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos, México, D.F., El Colegio de México.

Albert, Michel. 1993.

Capitalismo contra Capitalismo, Buenos Aires, Barcelona, México, PAIDOS.

Albuquerque, Francisco. 1997. "La Importancia de la Producción Local y la Pequeña Empresa para el Desarrollo de América Latina", en Revista de la CEPAL, vol. 63, diciembre.

Allardt, Erik. 1998.

"Tener, Amar, Ser: una Alternativa al Modelo Sueco de Investigación sobre el Bienestar", en Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (comps.) La Calidad de Vida, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Alvarez Macías, Adolfo. 1996.

"El Sistema Lechero en México y el Contexto Internacional", ponencia presentada en el Seminario La Producción de Maíz, Leche y Café y la Integración Regional en Chiapas y Oaxaca, México, D.F., CEIICH-UNAM, 21 y 22 de noviembre.

Alvarez Macías, Adolfo y María del Carmen del Valle. 1995

"Necesidades y Posibilidades de Procesamiento de la Leche en Condiciones del Trópico", documento inédito presentado en el Seminario sobre La Producción, la Comercialización y el Acceso a Bienes y Servicios Básicos en Algunas Regiones de Chiapas, México, D.F., CEIICH-UNAM, noviembre.

Alvarez Macías, Adolfo, Elizabeth Montaña Becerril y Miguel Ramírez Braulio. 1998.

"Globalización y Nuevas Formas Institucionales en la Modernización del Sistema Lechero de Aguascalientes (México)", documento inédito del proyecto DGAPA-UNAM IN 303396.

Andrade Carreño, Alfredo. 1995.

"Desarrollo Teórico de la Sociología Mexicana en la Década de los Noventa: Crisis de Paradigmas y Coexistencia de Tradiciones", en Juan Felipe Leal et al. (coords.) Estudios de Teoría e Historia de la Sociología en México, México, D.F., FCPyS-UNAM y Departamento de Sociología de la UAM-A.

Andreazzi, María de Fátima. 1991.

"Procesos de privatización en el sector salud. Caso Brasil", informe de consultoría para el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud de la Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C.

Arroyo Alejandro, Jesús. 1998.

"Integración Económica y Migración de Trabajadores Mexicanos a E.U.: Un Enfoque Subregional". Publicación electrónica. (<http://www.netside.net/~uclamex-migracion.html>)

Avendaño, Bartolo y Miguel Skékely. 1995.

"Procedimiento para la Elaboración de Nuestro Proyecto de Acoplamiento Regional de la Cuenca del Papaloapan", en Ernesto Moreno M., Felipe Torres e Isabel Chong (eds.) El Sistema Poscosecha en el Nivel Rural: Problemática y Propuestas, México, D.F., PUAL-UNAM.

Avila Curiel, Abelardo. 1998.

"La Nutrición y la Atención a la Salud", en Memorias del Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores del Bienestar en el Estado de Oaxaca, Oaxaca, Oax., COPLADE.

BANAMEX. 1990-1991.

México Social. Indicadores Seleccionados, México, D.F., Banco Nacional de México.

--- 1996

México Social 1994-95, México, D.F., Banco Nacional de México, S.A.

--- 1998.

México Social 1996-98, México, D.F., Banco Nacional de México, S.A.

Banco Mundial. 1990.

World Development Report, Nueva York, Universidad de Oxford (WDR-90).

--- 1995.

Private and Public Initiatives. Working Together for Health and Education, Washington, D.C., Directions in Development, El Banco Mundial.

BID. 1996.

Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

--- 1997.

Evaluación: una Herramienta de Gestión para Mejorar el Desempeño de los Proyectos, Washington, D.C., Oficina de Evaluación, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.

--- 1998.

Facing Up to Inequality in Latin America, Washington, D.C., BID.

Banfield, Edward C. 1958.

The Moral Basis of a Backward Society, Chicago, The Free Press.

Barajas, Gabriela. 1997.

"Comités de Solidaridad en México. Seguimiento y Evaluación", en Estudios Sociológicos, vol. XV, núm.45, septiembre-diciembre.

Baran, Paul A. 1959.

La Economía Política del Crecimiento, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Barberena, Yolanda. 1985.

"Tenencia de la Tierra y Acción Gubernamental: el Caso de Las Huertas, Aguascalientes (1978-1983), ponencia al Seminario Política y Gobierno en Ciudades Medias Mexicanas, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM.

Barrón, Luis F. y Guillermo Trejo. 1995.

"La Pobreza en México. La Paradoja de la Política Social", en L. Rubio y A. Fernández (eds.) México a la Hora del Cambio, México, D.F., Cal y Arena.

Barrón, María Antonieta. 1998.

"Jornaleros Agrícolas. Viejos y Nuevos Fenómenos", en Contreras Suárez, Enrique, Constantino Pérez Morales y M. Elena Jarquín Sánchez (coords.) Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores de Bienestar en el Estado de Oaxaca, Oaxaca, Oax, COPLADO-Oaxaca, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, CONACyT-Oaxaca.

Bartra, Armando. 1992.

"Darse Abasto: 17 Tesis en Torno a la Autogestión en Sistemas Rurales de Abasto Dependientes de DICONSA", en C. Hewitt Reestructuración Económica y Subsistencia Rural, México, D.F., COLMEX.

--- 1992a.

"La Ardua Construcción del Ciudadano", en Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández N. (coords.) Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural, México, Siglo XXI eds. y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

Bastian, Jean Pierre. 1997.

La Mutación Religiosa de América Latina. Para una Sociología del Cambio Social en la Modernidad Periférica, México, FCE.

Bianchi, P. 1996.

Nuevo Enfoque en el Diseño de Políticas para las PYME's: Aprendiendo de la Experiencia Europea". Documento de trabajo, Buenos Aires, núm. 72, CEPAL-Buenos Aires.

Bobbio, Norberto, N. Matteici y G. Pasquino. 1986.

Dicionário de Política, Brasilia, D.F., Editora Universidades de Brasilia.

Frenk, Julio y J.L. Bobadilla 1991.

"Los futuros de la salud", en Nexos, núm.57.

Boguslaw, Robert. 1965.

The New Utopians, A Study of System Design and Social Change, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.

Boltvinik, Julio. 1990.

Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición, Caracas, PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

--- 1992.

"Conocer la Pobreza para Superarla", en Comercio Exterior, vol.42, núm.4, abril.

--- 1998.

"Pauperización Zedillista", en La Jornada, 11 de octubre.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández-Laos. 1991.

La Pobreza y las Necesidades Esenciales en América Latina. El Caso de México, México, D.F., PNUD, Universidad Autónoma Metropolitana.

Boston Consulting Group. 1988.

La Industria del Calzado, México, BCG-SECOFI-BANCOMEXT.

Bourdieu, Pierre. 1999.

"Une Destruction Méthodique des Collectifs", en Maniere de Voir 42. Le Monde Diplomatique, (<http://www.webcom.com/-clacso/bourdieu.html>).

Burkett, Paul. 1990.

"Poverty Crisis in the Third World: the Contradictions of the World Bank Policy", en Monthly Review, vol. 42, núm. 7.

Bustamante, Jorge Agustín. 1999.

"Visita de Clinton III", en El Financiero, 17 de enero.

Caballero Urdiales, Emilio y Felipe Zermeño (coords.) 1994.

Condiciones Competitivas de la Agricultura del Maíz en México, México, D.F., Centro de Estudios par un Proyecto Nacional.

Calva, José Luis. 1991.

Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano, México, D.F., Distribuciones Fontamara.

Cameron, David, R. 1978.

"The Expansion of the Public Economy. A Comparative Analysis", en American Political Science Review, vol. 72, núm. 4.

Camposortega, Sergio. 1997.

"Cien Años de Mortalidad en México", en DEMOS. Carta Demográfica sobre México.

Cardoso, Fernando Henrique. 1983.

"Políticas Sociales en Crisis: ¿Nuevas Opciones?", en R. Franco y J.C. Cuentas-Zavala (comps.) Desarrollo Social en los Ochenta, Santiago, CEPAL-ILPES-UNICEF.

Castañeda, Víctor. 1985.

"Monterrey. La Gestión Popular del Suelo y la Vivienda", ponencia al Seminario Política y Gobierno en Ciudades Medias Mexicanas, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM.

Castellanos, Pedro Luis. 1981.

"Notas sobre el Estado y la Salud en Venezuela", en Revista Latinoamericana de Salud, México (UAM-X, Nueva Imagen), vol. 1, núm. 1.

Castillo, Jaime. 1986.

"El Movimiento Urbano Popular en Puebla", en M. García y Jaime Castillo (comps.) Los Movimientos Sociales en Puebla, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 2 vols.

Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. 1994.

Catálogo CIHAC 1994-95, México, D.F.

CEPAL 1991.

Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas uruguayas, Montevideo, CEPAL.

--- 1992.

Educación y conocimiento: Ejes de la transformación productiva con equidad, Santiago: Naciones Unidas.

--- 1994.

Social Panorama of Latin America, Santiago de Chile (LC/G.1844).

--- 1996.

Quince Años de Desempeño Económico. América y el Caribe, 1980-1995, Santiago, LC/G.1925/Rev 1-P, (venta S.96.II.G.3).

--- 1997.

The Equity Gap, Latin America, the Caribbean and the Social Summit, Sao Paulo, Brasil, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, abril.

--- 1997a.

Instituciones y Organizaciones de Productores Rurales. Experiencias de Interés para Centroamérica, México, D.F., LC/MEX/R.625, 18 de septiembre.

--- 1998.

Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe. 1993,1995,1996", citado en la página web CEPAL México [www.un.org.mx/cepal](http://www.un.org.mx/cepal).

--- 1999.

Panorama social. Santiago, Chile: CEPAL.

--- 2000.

Equidad. Desarrollo y Ciudadanía, Santiago de Chile, CEPAL.

Cole, Sam e Ian Miles. 1984.

Worlds Apart. Technology and North-South Relations in the Global Economy., Brighton, Sussex y Totowa, Nueva Jersey, Wheatsheaf Books, Rowman & Allanheld, UNITAR.

Colmenares Páramo, David. 1998.

"El Ramo 33 y su Prospectiva para Oaxaca", en Memorias del Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores del Bienestar en el Estado de Oaxaca, Oaxaca, Oax., COPLADE.

Comisión Binacional. 1997.

Binational Study on Migration Between Mexico and the U.S.A., México, D.F., Comisión on Immigration Reform in U.S.A. y Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Ed. Regina de los Angeles, S.A.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. (1990); El Combate a la Pobreza, México, D.F., El Nacional.

Consejo Nacional de Población. 1996.

Situación Demográfica de los Etdos del País, México, D.F., CONAPO.

Contreras Suárez, Enrique. 1980a.

"La Alianza para la Producción en el Ambito Rural", en Comité Organizador Mexicano del V. Congreso Mundial de Sociología Rural (comp.) Reuniones Preparatorias en México, México, D.F., edición propia del COM.

--- 1980b.

"Le Programme des Investissements Publics en Vue du Developement Rural en Tant que Stratégie du Developpement des Regions Saisonnières", Mémoires du 5me. Congress Mondial de Sociologie Rural, Mexico, D.F.

--- 1997.

"El Abasto Alimentario Urbano", en Alejandro Méndez (coord.) Las Grandes Ciudades en el Marco del Ajuste Estructural, México, D.F., Iiec-UNAM (en prensa)

--- 1998.

Estudio para la Evaluación de la Política Social en Oaxaca, Oaxaca, Oax., Comité de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado de Oaxaca y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Informe técnico.

Contreras Suárez, Enrique y María Elena Jarquín Sánchez 1999.

"Entre la Explotación y la Exclusión: la Producción de Alimentos Básicos en Chiapas y Oaxaca", en Luz María Espinoza (coord.) El Sector Agropecuario Alimentario Mexicano Durante los Noventa, México, D.F., Plaza y Valdés, INNSZ, UAM-A, UAM-I

Contreras Suárez, Enrique, Constantino Pérez Morales, María Elena Jarquín Sánchez (coords.) Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores de Bienestar en el Estado de Oaxaca, Oaxaca, Oax., Comité de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado de Oaxaca, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y CONACyT-Oaxaca.

Cordera Campos, Rolando. 1996.

"Mercado y Equidad: de la Crisis del Estado a la Política Social, en Varios Autores Las Políticas Sociales en México en los Años Noventa, México, D.F., Instituto J.M.L. Mora, IISUNAM, FLACSO-México y Plaza y Valdés eds.

--- 1997.

"La Política Social como Tarea Civilizatoria", en Etcétera, núm. 254, 11 de diciembre.

Cordera Campos, Rolando y Alicia Ziccardi (coods.). 2000

Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio, México, D.F., IISUNAM, Porrúa.

Cortés, Fernando. 1997.

La Distribución del Ingreso en México en Epocas de Estabilización y Reforma Económica, tesis de doctorado en Ciencias Sociales inédita, CIESAS-Universidad de Guadalajara.

Chauvet Sánchez Pruneda, Michelle. 1993.

Auge, Crisis y Reestructuración de la Ganadería Bovina de Carne en México, Tesis de doctorado en Economía, UNAM.

Davies, B. 1998.

Adjustment in the Ejido Sector. Environmentally and Socially Sustainable Development, Washington, D.C., Sector Management Unit Mexico, Latin America and the Caribbean Region, el Banco Mundial, citado por F. Rello. 1998.

de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet. 1997.

Mexico's Second Agrarian Reform. Household and Community Responses, San Diego, La



Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies,  
Universidad de California.

de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet 1997.

"El TLC y la Agricultura: una Evaluación Inicial", en Investigación Económica, vol. LVII, julio-septiembre.

de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo de Anda. 1995.

"NAFTA and Mexico's Maize Producers", en World Development, vol. 23, núm. 8.

de la Fuente, J. y J. Morales. 1996.

"Crisis Rural y Respuesta Campesina: la Comercializadora Agropecuaria de Occidente", en Hubert C. de Grammont (coord.) Neoliberalismo y Organización Social del Campo Mexicano, México D.F., UNAM-Plaza y Valdés.

de la Fuente, Juan Ramón y Mercedes Juan (comps.) 1996.

La Descentralización de los Servicios de Salud: una Responsabilidad Compartida, México, D.F., Consejo Nacional de Salud, Secretaría de Salud.

del Val, Enrique. 1997.

"Políticas Diferenciadas y Heterogeneidades Rurales en México", ponencia al Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciales, Cocoyoc, 26-29 de noviembre.

--- 1998.

"Desarrollo Social y Programas de Combate a la Pobreza", Suplemento núm. 2 de Trabajo Social, UNAM, núm. 21.

del Valle Rivera, María del Carmen. 1993.

"La Leche, Alimento Básico o Bien Suntuario", en Cuahtémoc González Pacheco (coord.) Los Retos de la Soberanía Alimentaria en México, México, D.F., Iiec-UNAM y Juan Pablos editor.

--- 1998.

La Innovación Tecnológica en las Agroindustrias Alimentarias en México. El Sistema Leche, 1980-1995, México, D.F., tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

del Valle Rivera, María del Carmen, Adolfo Alvarez M. y Luis Arturo García. 1993.

"El Sistema de Leche y Lácteos en México: Viabilidad y Perspectivas del Desarrollo", en Comercio Exterior, vol. 46, núm. 8, agosto.

Doyal, Len e Ian Gough. 1993.

Teoría de las Necesidades Humanas, Barcelona, ICARIA-FUHEM.

Durning, Alan. 1989.

Poverty and the Environment: Reversing the Downward Spiral, Washington, D.C., Worldwatch Institute, Worldwatch Paper 92, noviembre.

Dworkin, Ronald. 1993.

Ética Privada e Igualitarismo Político, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

Erikson, Robert. 1998.

"Descripciones de la Desigualdad: el Enfoque Sueco de la Investigación sobre el Bienestar, en Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (comps.) La Calidad de Vida, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Esping-Andersen, Gosta. 1998a.

"After the Golden Age?. Welfare State Dilemmas in a Global Economy en G. Esping-Andersen (ed.) 1998. Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, Sage-UNRISD.

--- 1998b.

"Welfare States Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", en G. Esping-Andersen (ed.).

--- 1998c.

"Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?", en G. Esping-Andersen (ed.).

--- 1998d.

The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Polity Press y Universidad de Princeton.

Espinosa, Gisela. 1995.

"La Guerra de la Tortilla", en Cuadernos Agrarios. Nueva Epoca, núms. 11-12, enero-diciembre.

Fajnzylber, Fernando. 1983.

La Industrialización Trunca de América Latina, México, Caracas, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional y Nueva Imagen.

--- 1992.

"Industrialización y Desarrollo Tecnológico", en Informe Núm.12, Santiago, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de las Naciones Unidas, LC/G vol. 1729, abril.

Faletto, Enzo. 1996.

"La CEPAL y la Sociología del Desarrollo", en Revista de la CEPAL, vol.58, abril.

Fall, Yoro K. 1997.

"Ética y Cultura: la Cara Oculta de la Globalización", en Diálogo, OPI/LAC-UNESCO, núm. 22, septiembre

FAO. 1984

Anuario de Producción, Roma, FAO.

Feder, Ernest. 1982.

"Vacas Flacas, Ganaderos Gordos: las Ramificaciones Internacionales de la Industria del Ganado Vacuno en México", en SARH, El Desarrollo Agroindustrial y la Ganadería en México, México, D.F., CODAI-SARH.

Fernández Ham, Patricia. s.f.

"La Mortalidad Infantil Indígena en 1990: una Estimación a Través de Municipios Predominantemente Indígenas", Centro de Estudios en Población y Salud, Secretaría de Salud.

Fernández, Luis María y María Tarrío. 1988.

"Ganadería y Crisis Agroalimentaria", en Revista Mexicana de Sociología, año L, núm. 1, enero-marzo.

Ferrer Pujol, José. 1992.

"Racionalización de Subsidios y Liberación de Precios del Sector", en F. Torres T. et al. (comps.) La Industria de la Masa y de la Tortilla, México, D.F., UNAM.

Figueroa, Adolfo. 1991.

"Desarrollo Agrícola en la América Latina", en Osvaldo Sunkel (comp.) El Desarrollo desde Adentro. Un Enfoque Estructuralista para la América Latina, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

Filgueira, Carlos. 1981.

"Acerca del Consumo de los Nuevos Modelos Latinoamericanos", en Revista de la CEPAL, núm.15.

Filgueira, Fernando. 1997.

"Tipos de 'Welfare' y Reformas Sociales en América Latina. Eficiencia, Residualismo y Ciudadanía Estratificada", Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-BID (mimeo).

Fox, Jonathan, 1986.

The Political Dynamics of Reform: the Case of the Mexican Food System, 1980-82, Cambridge, Mass., MIT, tesis de doctorado en Ciencia Política.

--- 1990.

"La Participación Popular y el Acceso a la Alimentación: los Consejos Comunitarios de Abasto en México, 1979-1986", en Investigación Económica, enero-marzo.

--- 1993.

The Politics of Food in Mexico, Ithaca, Universidad de Cornell.

Franco, Rolando. 1996.

"Los Paradigmas de la Política Social en América Latina", en Revista de la CEPAL, vol. 58, abril.

Frenk, Julio, Miguel A. González Block y Rafael Lozano. 1998.

"Seis Tesis Equivocadas sobre las Políticas de Salud en el Combate a la Pobreza", en Este País, México, D.F., número 84, marzo.

Fritsch, Winston. 1991.

"El Nuevo Marco Internacional: Desafíos y Oportunidades", en Osvaldo Sunkel (comp.) El Desarrollo desde Adentro. Un Enfoque Estructuralista para la América Latina, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

Fritscher Mundt, Magda y Christina Steffen. 1993.

"La Producción de Alimentos en México: el Caso de los Granos Básicos. 1980-1992.", informe de trabajo presentado al Proyecto La Producción de Bienes y Servicios Básicos y las Alternativas de Desarrollo, México, D.F., CIIH-UNAM.

Furtado, Celso. 1965.

Dialéctica del Desarrollo, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

García, Juan César. 1981.

"La Medicina Estatal en América Latina/I", en Revista Latinoamericana de Salud, México (UAM-X, Nueva Imagen), vol. 1, núm. 1.

Gilbert, Alan y Peter Ward. 1985.

Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities, Cambridge, Universidad de Cambridge.

Gobierno Federal. 1999.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999. Tomo 1. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto.

Gómez Oliver. 1977.

"Hacia una Fundamentación Analítica para una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural", Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural (mimeo).

--- 1978.

"Crisis Agrícola, Crisis de los Campesinos", en Comercio Exterior, vol.28, núm.6, junio.

--- 1995.

El Papel de la Agricultura en el Desarrollo de México, Santiago de Chile, FAO.

González Casanova, Pablo. 1995.

Globalidad, Neoliberalismo y Democracia. México, D.F., CEIICH-UNAM.

--- 1997.

"Educación, Ética y Democracia", en La Jornada Semanal, 28 de septiembre.

---. 2000.

"Minimalismo", en El Perfil de La Jornada, octubre 7.

Gorostiaga, Xabier. 1996.

"¿Qué Educación? ¿Para qué Desarrollo?", en Arién, Juan Bautista et. al (comps.), La Educación en los Noventa. Desde el Presente... Pensando en el Futuro, Managua, PREAL-Universidad Centroamericana, <<http://www.uca.edu.ni/biblioteca/libro/>>

Guillén, Tonathiu. 1993.

Baja California: Alternancia Política y Transición Democrática. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Guimaraes, Roberto. 2000.

"Participación y Ética: Hacia un Nuevo Paradigma", en Quiroga, Rayén (ed.) Participación. Superación de la Pobreza y Desarrollo Sustentable, Santiago de Chile, Fondo de las Américas-Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Goulet, Denis. 1992.

"Development: Creator and Destroyer of Values", en World Development, vol. 20, núm. 3.

Green, R.H. 1989.

"El Comercio Agroalimentario Mundial y las Estrategias de las Transnacionales", en Comercio Exterior, vol. 39, núm. 8, agosto.

Helleiner, G. K. 1981.

"El Papel de las Corporaciones Transnacionales en el Comercio de Tecnologías de los Países Menos Desarrollados", en F. Fajnzylber (comp.) Industrialización e Internacionalización en América Latina, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Heller, Agnes. 1978.

Teoría de las Necesidades en Marx, Barcelona, editorial Península. 158.

Heredia Zubieta, Carlos. 1996.

"El Banco Mundial y la Pobreza", en Este País, núm. 64, julio.

Hernández Navarro, Luis y Fernando Célis Callejas. 1994.

"Solidarity and the New Campesino Movements: the Case of Coffee Production", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy, San Diego, Universidad de California, Center for US-Mexican Studies (US-Mexican Contemporary Perspectives Series 6).

Herrera Téllez, José. 1981.

"Resultados del Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR en UMR a un Año de su Implantación", en Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR, México, D.F., IMSS.

Hewitt de Alcántara, Cynthia. 1982.

Boundaries and Paradigms: the Anthropological Study of Rural Life in Postrevolutionary Mexico, Leiden, Universidad de Leiden, Leiden Development Studies núm. 4.

Huber, Evelyne. 1996.

"Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal Versus Social Democratic Models", en G. Esping-Andersen (ed.).

Ianni, Octavio. 1995.

"La Sociología en el Horizonte del Siglo XXI", en Acta Sociológica, México, D.F., FCPyS-UNAM, núm. 13, enero-abril.

Ibarra, David. 1995.

"Problemas Institucionales y Financieros de la Agricultura", en Comercio Exterior, vol.45, núm.9, septiembre.

Iglesias, Enrique V. 1999.

"Privatización: Herramienta para el Crecimiento y la Estabilidad", en L Jornada, 4 de junio.

Jarquín Sánchez, María Elena. 1994.

La Producción de Calzado en Tepito, México, CEIHH-UNAM.

--- 1997.

La Producción de Calzado en México. Un Estudio Comparativo de Regiones Productoras, Tesis de doctorado en Sociología, UNAM.

Jiménez Ornelas, René. 1993.

"Cincuenta Años de Mortalidad o el Resultado de la Desigualdad Social", en DEMOS. Carta Demográfica sobre México.

Latapí, Pablo. 1993.

"Reflexiones sobre la Justicia en la Educación", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXIII, núm. 2.

Loera Varela, Armando. 1999.

"Igualdad, Equidad y Justicia: una Discusión Inicial sobre las Bases Éticas de las Políticas Educativas", documento inédito, Washington, D.C., INDES-BID.

Lorenzelli, Marcos. 1998a.

"Economía y Políticas Sociales: los Casos de la Salud y la Educación", en Foro de Desarrollo Social para las Américas, publicación electrónica  
<[www.idrc.ca/lacro/foro/explorations/lorenzelli1.html](http://www.idrc.ca/lacro/foro/explorations/lorenzelli1.html)>

--- 1998b.

IDRC/CRDI:CIID-Montevideo, publicación electrónica  
<[www.idrc.ca/lacro/foro/explorations/lorenzelli2.html](http://www.idrc.ca/lacro/foro/explorations/lorenzelli2.html)>

Lukes, Steven. 1985.

"Taking Morality Seriously", en Honderich, Ted (ed.) Morality and Objectivity, Londres, Boston, Melbourne y Henley, Routledge & Kegan Paul.

Jusidman de Bialostoski, Clara. 1996a.

"Interrogantes sobre el Desarrollo Social Futuro", en Este País, núm. 64, julio.

---- 1996b.

"La Política Social en el México Post-Revolucionario. Diez Hipótesis para la Investigación", en DEMOS, Carta Demográfica sobre México, núm.9.

Kliksberg, Bernardo. 1998.

"El Tema Social: Hora de Revisar Mitos y Convencionalismos", en Este País, núm.87, junio.

Laclau, Ernesto y C. Mouffe, 1987.

"Post Marxism Without Apologies", en New Left Review, 166.

Lal, Deepak. 1983.

The Poverty of 'Development Economics', Londres, Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback 16.

Lenoir, René. 1998.

"Cuando el Banco Mundial Despierta", en Este País, México, D.F., vol. 90, septiembre.

Lerner Sigal, Bertha. 1996.

"Globalización, Neoliberalismo y Política Social", en Varios Autores Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa, México, D.F., Instituto J.M.L. Mora, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, Plaza y Valdés eds.

Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen. 1992.

"Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States", en World Bank Review, vol.6, núm.3.

Lewis, Oscar. 1969.

"The Possessions of the Poor", en Scientific American, julio.

Logan, Kathleen. 1979.

"Migration, Housing and Integration: the Urban Context of Guadalajara, Mexico", en Urban Anthropology, vol.8, núm. 2.

López Araiza Orozco, Mario. 1981.

"Aspectos Fundamentales de la Administración y Financiamiento del Programa IMSS-COPLAMAR", en Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR, México, D.F., IMSS.

Lukes, Steven. 1974.

Power: A Radical View, Londres, Macmillan.

--- 1985.

Marxism and Morality, Oxford, Clarendon Press.

Maingón, Thais. 1997

"Proceso de Privatización en los Servicios de Salud en América Latina y el Caribe: Estudios de Caso", en Revista Latinoamericana de Población, vol. 1, núm.1, publicación electrónica <<http://serpiente.dgsca.unam.mx/prolap>>

MASECA. 1996.

"La Modernización de la Industria de la Masa y la Tortilla en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", s.l.e. (folleto informativo).

Max-Neef, Manfred. 1993.

Desarrollo a Escala Humana, Montevideo y Barcelona, Nordan Comunidad e ICARIA.

Medina, Andrés. 1999.

"La Escuela de la Comunidad", en Ojarasca en la Jornada, 6 de junio.

Mesa Lago, Carmelo. 1991.

"Social Security in Latin America", en BID, Economic and Social Progress in Latin America. 1991 Report. Washington, D.C.

--- 1996.

"Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales", en Revista de la CEPAL, vol. 60, diciembre.

--- 1999.

"Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina, en Nueva Sociedad, núm. 160.

--- 2000.

"La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño", conferencia dictada en el CIESS, México, D.F., 6 de abril.

Méndez Lugo, Bernardo.1997.



"El Migrante Mexicano en EU: de Actor Local a Actor Global" dirección electrónica:  
uc.www.enespanol.com/atlanta/guests/education/bernard9.97.html

Meza Castillo, Miguel. s.f.(a).

Seguimos Estando Juntos. Historia de la Sociedad de Solidaridad Social "Zanzekan Tinemi" de Chilapa, Guerrero (1980-1992), México, D.F., Zanzekan Tinemi-Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A.C.

--- s.f.(b).

Seguimos Estando Juntos. Historia de la Sociedad de Solidaridad Social "Zanzekan Tinemi" de Chilapa, Guerrero (1993-1995), México, D.F., Zanzekan Tinemi-Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A.C.

Mitastein, Monique. 1992.

"Las Dos Caras de la Tortilla: de lo Urbano a lo Rural", en F. Torres T. et al. (comps) La Industria de la Masa y de la Tortilla, México, UNAM.

Moguel, Julio. 1991.

El Programa Nacional de Solidaridad ¿Para Quién?, México, D.F., EDN editores. cuadernos de desarrollo de base, número 2,

Molina, Carlos Gerardo. 2000.

"Las Reformas Educativas en América Latina: ¿Hacia más Equidad?", inédito, Washington, D.C., INDES-BID.

Monjardín Espejel, Sergio. 1981.

"Consideraciones Generales para la Ubicación de las Unidades de Atención Médica", en Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR, México, D.F., IMSS.

Montes de Oca, Rosa Elena. 1994.

"El Combate a la Pobreza a través de Apoyos a la Producción en México", en Desarrollo, Desigualdad y Medio Ambiente, México, D.F., editorial Cal y Arena.

Muñoz Gomá, Oscar. 1991.

"El Proceso de Industrialización: Teorías, Experiencias y Políticas", en Osvaldo Sunkel (comp.) El Desarrollo desde Adentro. Un Enfoque Estructuralista para la América Latina, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

Muñoz, Manrubio. 1990.

"Límites y Potencialidades del Sistema de la Leche en México", en Comercio Exterior, núm.9.

Muñoz, Manrubio, P. Odermatt y J. Reyes. 1995.

Retos y Oportunidades del Sistema Leche ante la Apertura Comercial, Chapingo, Universidad Autónoma de Chapingo. Reporte de Investigación 23.

OCDE. 1988.

Aging Populations, París, OCDE.

--- 1998.

"Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform", Ageing Working Papers 3.1, OCDE, París, diciembre.

Organización Panamericana de la Salud. 1992.

"Plan Regional de Inversión en Ambiente y Salud. Una Propuesta de Estrategia Regional y un Marco de Referencia para la Formulación de Planes Nacionales de Inversiones en América Latina y el Caribe", II Cumbre Iberoamericana de Presidentes, Madrid.

--- 1993

"Estructura y Comportamiento del Sector Salud en la Argentina, Chile y Uruguay", Cuaderno Técnico núm. 36, Washington, D.C., OPS.

Nacional Financiera. 1988.

La Economía Mexicana en Cifras, México, D.F., Nacional Financiera.

Nerfin, Marc. 1978.

Hacia Otro Desarrollo. Enfoques y Estrategias, México, D.F., Siglo XXI eds.

Nozick, R. 1974.

Anarchy, State and Utopia, Oxford, Blackwell.

Ocampo, José Antonio. 1998.

"Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social", en Revista de la CEPAL, núm. 66, diciembre.

O'Connor. 1973.

The Fiscal Crisis of the State, Nueva York, St. Martin's Press.

OCDE. 1998.

Desarrollo Regional y Política Estructural en México, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

--- 1998a.

Descentralización e Infraestructura Local en México: una Nueva Política Pública para el Desarrollo, París,

Offe, Claus. 1981.

"The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case", en S. Berger (ed.) Organizing Interest in Western Europe, Cambridge, Universidad de Cambridge.

Ordaz Ocampo, Juan Carlos. 1998

"Índice de Marginación por Localidad, 1995", en Contreras Suárez et al. (coords), 1998.

Organización Internacional del Trabajo. 1996.

El Empleo en el Mundo, 1996-1997. Las Políticas Nacionales en la Era de la Mundialización. Ginebra, OIT.

Panagides, Alexis. 1993.

"Mexico", en Psacharopoulos, George y Harry A. Patrinos (eds.)

Pastor, Manuel. 1987.

The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict, Boulder, Colorado, Westview Press.

Piñón Jiménez, Gonzalo. 1995.

Understanding Rural Development: a Case Study of Grassroots Coffee Organizations in the Isthmus Region of Oaxaca, Mexico, tesis de doctorado no publicada, Universidad de Tulane.

--- 1998.

"Organización Productiva de Base y Desarrollo Local: el Caso de los Pequeños Productores de Café del Istmo Oaxaqueño", en G. Piñón J. y Jorge Hernández Díaz. 1998 El Café: Crisis y Organización, Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Plant, R. 1989.

"The Neo-liberal Social Vision", en J. Elliot e I. Swanson (eds.) The Renewal of Social Vision, Edinburgo, Universidad de Edinburgo. Occasional Paper 17.

PNUD. 1990.

Human Development Report, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

--- 1997.

Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, Madrid, Mundi-Press-PNUD.

Puryear, Jeffrey. 1997.

"La Educación en América Latina: Problemas y Desafíos", en PREAL, num.7, agosto, (consultable en formato electrónico en [www.preal.cl](http://www.preal.cl)).

Putnam, Robert D. 1993.

Making Democracy Work, Princeton, Universidad de Princeton.

Putnam, Ruth Anna. 1998.

"Comentario a 'Objetividad y Significado Social'", en Nussbaum, Martha y Amartya K. Sen (comp.) La Calidad de Vida, México, D.F., Fondo de Cultura Económica-Universidad de las Naciones Unidas.

PROGRESA. s.f.

Programa para Superar la Pobreza (1995-2000), México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social.

Psacharopoulos, George y Harry A. Patrinos (eds.) 1993.

Indigenous People and Poverty in Latin America, Washington, D.C., Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, El Banco Mundial, report núm. 30.

Ramos, Joseph. 1997.

"Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina", Revista de la CEPAL, núm. 62, agosto.

Rawls, John. 1971.

A Theory of Justice, Cambridge, Mass., Universidad de Harvard.

--- 1992.

Tanner Lectures, citado por Sen, 1992.

Reimers, Fernando. 1999.

"El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina" en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, septiembre.

--- 2000.

"Educación, Pobreza y Desigualdad en América Latina", en Acta Sociológica (FCPyS-UNAM), vols. 28-29, enero-agosto.

Rello, Fernando. 1998.

Efectos Sociales de la Globalización sobre la Economía Campesina. Reflexiones a Partir de Experiencias en México, Honduras y Nicaragua, México, D.F., CEPAL, 17 de noviembre, LC/MEX/R.072.

Robinson, Sherman, Mary Burfisher, Raúl Hinojosa Ojeda y Karen Thierfelder. 1991.

"Agricultural Policies and Migration in a United States-Mexico Free Trade Area: a Computable General Equilibrium Analysis", Berkeley, Departamento de Agricultura y Economía de los Recursos, Universidad de California.

Rodríguez Gómez, Guadalupe y P. Chombo Morales (coords.) 1998.

Globalización y Cadenas Agroindustriales de la Leche en Occidente. Propuestas., CIESAS, CIATEJ, SIMORELOS, CONACyT, PAIEP Y UAM-X.

Roemer, John E. 1994.

Egalitarian Perspectives: Essays in Philosophical Economics, Nueva York, Universidad de Cambridge.

Rojas Nieto, José Antonio. 1999.

"Apología de las Privatizaciones", en La Jornada, 6 de junio.

Rosenthal, Gert. 1996.

"La Evolución de las Ideas y las Políticas para el Desarrollo", en Revista de la CEPAL, vol. 60, diciembre.

Rueda Velázquez, Javier. 1981.

"Perspectivas de la Solidaridad Social en México", en Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR, México, D.F., IMSS.

Runsten, David y Michael Kearny. 1994.

A Survey of Oaxacan Village Network in California Agriculture, Davis, California Institute for Rural Studies.

Sánchez Almanza, Adolfo. 1998.

"Ingresos y Marginación en los Municipios de México y Oaxaca. 1970-1990. Reflexiones sobre los Criterios para la Asignación de Recursos Fiscales", en Memorias del Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores del Bienestar en el Estado de Oaxaca, COPLADE-Oaxaca.

SARH. 1994.

Informe de Labores. 1993-1994, México, D.F., Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, octubre.

Schatan, Jacobo. 1987.

World Debt: Who is to Pay?, Londres, Zed Books.

Schiff, M. \_\_

Schiefelbein, Ernesto. 1995.

"La Reforma Educativa en América Latina y el Caribe: un Programa de Acción", en Boletín, vol. 37, agosto, El Banco Mundial.

SECOFI. 1992.

Programa para Promover la Competitividad e Internacionalización de la Industria del Cuero y del Calzado, México, D.F., SECOFI.

Sen, Amartya K. 1981.

Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Londres, Nueva York, Toronto, Universidad de Oxford.

--- 1984.

Resources, Values and Development, Cambridge, Mass., Universidad de Harvard.

Sen, Amartya K. 1985.  
"Rights and Capabilities", en Hondrich, Ted (ed.) Morality and Objectivity, Boston, Londres, Melbourne y Henley, Routledge & Kegan Paul.

--- 1989.

Sobre Ética y Economía, México, D.F., Alianza editorial y CONACULTA.

--- 1992.

"Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza", en Comercio Exterior, vol.42, núm.4, abril.

--- 1992a.

Inequality Reexamined, Cambridge, Mass, Universidad de Harvard y la Fundación Russell Sage.

--- 1993.

"¿Puede la Democracia Impedir las Hambrunas?", en Etcétera, 18 de febrero, pp. 18-22.

--- 1995.

"The Political Economy of Targeting", en Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead (eds.) Public Spending and the Poor Theory and Evidence, Baltimore y Londres, Universidad de John Hopkins y el Banco Mundial.

--- 1997.

"Teorías del Desarrollo a Principios del Siglo XXI", en Louis Emmerij (comp.) Desarrollo Económico y Social en el Siglo XXI, Washington, Banco Interamericano para el Desarrollo.

--- 1997a.

"La Cultura como Base del Desarrollo Contemporáneo", en Diálogo, OPI/LAC-UNESCO, núm. 22, septiembre.

--- 1998.

"Capacidad y Bienestar", en Nussbaum Martha C. Y A.K. Sen (comp.) La Calidad de Vida, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, primera reimpression.

Sen, Amartya y Bernard Williams (eds.) 1983.

"Introduction: Utilitarianism and Beyond", en Sen, Amartya y Bernard Williams (eds.) Utilitarianism and Beyond, Cambridge y París, Universidad de Cambridge y La Maison des Sciences de l'Homme.

SERFIN. 1995.

"Productos Lácteos", en Anuario Sectorial, México, D.F., Grupo Financiero SERFIN.

Shirley, Mary M. 1994.

"Privatization in Latin America: Lessons for Transitional Europe", en World Development, vol.22, núm.9, pp.1313-1323.

Siri, Gabriel. 1996.

"Los Fondos de Inversión Social en América Latina", en Revista de la CEPAL, vol. 59, agosto.

Sojo, Ana. 1990.

"Naturaleza y Selectividad de la Política Social", en Revista de la CEPAL, núm. 41,

Spalding, Nancy. 1990.

"The Relevance of the Basic Needs for Political and Economic Development", en Studies in Comparative International Development, Universidad del Estado de Pensilvania, vol. 25, núm. 3.

Standing, Guy. 1998.

"Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets", en G. Esping-Andersen (ed.)

Stavenhagen, Rodolfo. 1997.

"Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina", en: Revista de la CEPAL No. 62, agosto.

Stephens, John D. 1998.

"The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", en G. Esping-Andersen (ed.)

Streeten Paul. 1984.

"Basic Needs: some Unsettled Questions", en World Development, vol. 12, núm. 9.

Stiglitz, Joseph. 1998.

"Más Instrumentos y Metas más Amplias desde Washington hasta Santiago", ponencia al seminario Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: las Reformas Pendientes, San José, Banco Mundial, 23 de abril.

Suvire Lucas, Martín. 1999.

"¿Qué es la Banca Social en México?", en La Jornada del Campo, 27 de enero.

Tavares, María Concepción y José Serra. 1972.

"Más Allá del Estancamiento: una Discusión sobre el Estilo de Desarrollo Reciente del Brasil", en James Petras (comp.) América Latina: Economía y Política, Buenos Aires, ediciones Periferia.

Thompson, G. 1987.

Needs, Nueva York, Routledge.

Torres Carranza, Francisco Javier. 1998.

"El FONAES. Una Experiencia de Política Económica. 1992-1997", tesina de licenciatura en Sociología, no publicada, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Torres Salcido, Gerardo. 1992.

"Aspectos Sociales de la Industria de la Masa y la Tortilla", en F. Torres T. et al. (comps) La Industria de la Masa y de la Tortilla, México, D.F., UNAM.

Torres-Rivas, Edelberto. 1990.

"Retorno al Futuro. Las Ciencias Sociales Vistas de Nuevo", en Nueva Sociedad, Caracas, vol. 108, julio-agosto.

Torres Torres, Felipe. 1993.

"El Maíz: un Escudo contra el Hambre en México", en González Pacheco, Cuauhtémoc y F. Torres T. (coords.) Los Retos de la Soberanía Alimentaria en México, México, D.F., Iles-UNAM, t. 1.

Torres Torres, Felipe, Ernesto Moreno, Isabel Chong y Juan Quintanilla (comps.) 1992.

La Industria de la Masa y la Tortilla, México, D.F., UNAM.

Toye, John. 1989.

Dilemmas of Development, Oxford, Basil Blackell.

Trápaga, Yolanda. 1990.

"El GATT y los Desafíos de la Reordenación Agrícola Internacional", en Comercio Exterior, vol. 40, núm. 10, octubre.

UNICEF. 1994.

El Progreso de las Naciones, 1994, Nueva York.

Van de Vall, Mark y Cheryl Bolas. 1982.

"Using Social Policy Research for Reducing Social Problems: an Empirical Analysis of Structures and Functions", en The Journal of Applied Behavioral Science, vol. 18, núm. 1.

Van de Walle, Dominique. 1995.

"Introduction" en D. Van de Walle y K. Nead (eds.) Public Spending and the Poor. Theory and Evidence, Baltimore y Londres, Universidad de John Hopkins y el Banco Mundial.

Vargas Uribe, Guillermo y José Odón García García. 1996.

"Distribución del Ingreso y Desarrollo Regional en México. 1900-1995", ponencia al Segundo Encuentro Nacional sobre el Desarrollo Regional en México, Toluca, Asociación Mexicana para la Ciencia del Desarrollo Regional (AMECIDER)-Universidad Autónoma del Estado de México, 21-24 de mayo.

Velázquez Díaz, Georgina. 1981.

"La Participación de la Jefatura de Medicina Preventiva en el Programa IMSS-COPLAMAR", Memoria de la Primera Reunión Anual de Análisis del Desarrollo del Programa IMSS-COPLAMAR, México, D.F., IMSS.

Vianna, María Lucia Texeira Werneck. 1998.

"El Papel de la Política en la Institucionalización del Bienestar Social: Notas para



Discusión", en Fleury, Sonia (coord.) Estado y Políticas Sociales en América Latina, México, D.F., UAM-X.

Vilas, Carlos M. 1998.

América Latina: Experiencias Comparadas de Combate a la Pobreza, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Villarreal, Diana y Víctor Castañeda. 1986.

"Urbanización y Autoconstrucción de Vivienda en Monterrey", México, D.F., Centro de Ecodesarrollo.

Vuskovic Bravo, Pedro. 1974.

"Distribución del Ingreso y Opciones de Desarrollo", en José Serra (comp.) Desarrollo Latinoamericano: Ensayos Críticos, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Lecturas 6.

--- 1989.

"Sobre la Categoría de Productos Básicos" (notas preparadas para el CIH de la UNAM), junio (manuscrito).

--- 1991.

"Esquema para la Discusión de un Proyecto Social Alternativo", documento inédito preparado para el Proyecto La Producción de Bienes y Servicios Básicos y las Alternativas de Desarrollo, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM.

--- 1993.

Pobreza y Desigualdad en América Latina, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM.

Wallerstein, Immanuel. 1999.

El Fin de las Certidumbres en Ciencias Sociales, CEIICH-UNAM.

Walzer, Michael. 1998.

"Objetividad y Significado Social", en Nussbaum, Martha y Amartya K. Sen (comp.) La Calidad de Vida, México, D.F., Fondo de Cultura Económica-Universidad de las Naciones Unidas.

Watkins, Kevin. 1995.

Exfam Poverty Report, Oxford, Oxfam.

Welti, Carlos. 1995.

"El Embarazo Adolescente", en Demos.

Williamson, John. 1990.

"What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Woolcock, Michael, 1998.

Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework, en Theory and Society, Países Bajos, vol. 27.

Yanagihara, Toru e Yoshiaki Hisamatsu. 1997.

"Development Strategy Reconsidered: Mexico. 1960-1994", Universidad de Hosei y Universidad de Tokio (obtenido vía internet).

Ziccardi, Alicia. 1999.

"Pobreza, Territorio y Políticas Sociales", ponencia presentada al Primera Reunión Nacional del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, D.F., 19 -21 de abril.