

# **Contra la Pobreza**

*Por una estrategia de política social*

Guillermo Trejo  
Claudio Jones  
(coordinadores)

## Contra la pobreza

Guillermo Trejo

Claudio Jones

Edna Jaime

Luis Barrón

Norma Alvarez

Roberto Blum

Alain de Remes

Luis Rubio

Luis Vergara

## Contenido

Presentación	3
I. Introducción	7
II. Criterios de justicia distributiva	17
III. Diagnostico de la pobreza y la desigualdad en México	75
IV. Crecimiento, desigualdad y pobreza	151
V. La política social y el desarrollo en México	187
VI. Instituciones sociales en México	256
VII. Las políticas sociales en un mundo cambiante	310
VIII. Una nueva política social en México: posibles estrategias contra la pobreza	345
Conceptos importantes en el libro	386
Bibliografía	388

## PRESENTACION

La pobreza en México está, y siempre ha estado, lejos de ser resuelta. Ciertamente no se trata de un problema nuevo, pero esto no es razón para ignorarlo. Nuestra historia reciente es, en cierta forma, producto de la búsqueda por terminar con ese mal social: una de las motivaciones fundamentales de la Revolución Mexicana fue, a final de cuentas, combatir la enorme pobreza que caracterizaba a una parte importante de la población. Si bien la proporción de mexicanos pobres ha disminuido considerablemente desde el fin de la Revolución, el número absoluto de mexicanos sumidos en la pobreza sigue siendo enorme y, en todo caso, inaceptable. Ningún país ha logrado acceder al desarrollo sin resolver el problema de la pobreza. De ahí que sea imperativo actuar.

Si bien el objetivo de perseguir una mayor justicia social ha estado presente en virtualmente todos los programas y en la retórica de los gobiernos posrevolucionarios, los logros a la fecha, después de más de sesenta años de paz política y social, son claramente insuficientes. Sin duda, han habido avances significativos en diversos frentes, los cuales explican la disminución en la proporción de mexicanos pobres respecto del total. Pero las preocupaciones de muchos de los gobiernos de las últimas seis décadas estaban en otras partes. En una primera etapa posrevolucionaria fue la búsqueda de la consolidación política y el desarrollo institucional los objetivos centrales de las diversas administraciones. Más adelante la lógica central fue el crecimiento económico. En la primera etapa se argumentaba que una mayor representación social y una mayor participación política atenuarían la pobreza. En la segunda se racionalizaba que un mayor crecimiento generaría más fuentes de empleo y éstos disminuirían -y, a la larga, resolverían- el problema de la pobreza. No hay duda alguna que ambos

argumentos eran válidos; ninguna de esas dos etapas, sin embargo, logró su cometido y ambas dejaron un enorme lastre de problemas políticos, en adición a los sociales, sin solución. En los setenta se pretendió que no existía dilema alguno entre el desarrollo económico y la búsqueda de la justicia social, que ambos eran objetivos deseables y posibles. Los instrumentos que se emplearon para lograr un elevado crecimiento a la vez que se procuraba disminuir la pobreza, sin embargo, resultaron catastróficos. La década de los ochenta es testigo de los excesos y errores de esta tercera etapa. Más grave, en esos años se perdieron décadas de avances en materia social.

Este libro constituye una propuesta de política social. La política social es una parte imprescindible del actuar gubernamental; sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término. En países como el nuestro, la necesidad de una política social es más que evidente. No cualquier política social, sin embargo, es idónea para enfrentar y, a la larga, resolver el problema de la pobreza. El gasto público, por sí mismo, no resuelve el problema. El programa conocido como Solidaridad, por ejemplo, evidencia un intento no sólo por llevar a cabo proyectos de infraestructura social que incidan en disminuir la pobreza, sino que tiene una concepción muy amplia de crear las condiciones apropiadas para que los niños de hoy cuenten con la posibilidad de dejar de ser pobres cuando se incorporen al sector productivo. El gran cambio que representa Solidaridad, además de ser fiscalmente saludable, es que concibe la incorporación futura al aparato productivo de los niños de familias que hoy son pobres. Es decir, se trata de una política activa que reconoce que es necesario hacer más que simplemente lograr elevadas tasas de crecimiento económico para incidir sobre la pobreza. Solidaridad cambia el concepto de política social, y representa un avance extraordinario, pero es necesario ir más lejos.

Lo que propone este libro es concebir a la política social como la creación de capacidades básicas en la población, capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza. Se trata de crear las condiciones para que todos los mexicanos lleguen a tener, fundamentalmente, las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y a la participación política. Un problema ancestral, como lo es el de la pobreza, no se puede resolver de la noche a la mañana, pero una política que fortalezca las capacidades básicas de los individuos es la mejor oportunidad para que, en el curso de una generación, disminuya en forma radical.

En la investigación que dio lugar a este libro participaron todos los miembros del grupo de investigadores del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Asimismo, la concepción general del proyecto fue una obra conjunta, pero destacó especialmente el trabajo de Guillermo Trejo y Claudio Jones. Junto con ellos, Luis Felipe Barrón y Edna Jaime elaboraron el texto, mismo que fue revisado y discutido por los demás miembros del grupo.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica, para su discusión.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que "La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más

favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de contribuir a resolver, de una vez por todas, el mayor rezago que sufre el país. Aportamos estas ideas como una participación al debate sobre un tema que estimamos es virtualmente consensual en su importancia, más no así en la naturaleza de su solución. Confiamos así en contribuir a la formación de un consenso sobre la que creemos es la mejor opción de erradicar la pobreza en el país.

Luis Rubio

## I. INTRODUCCION

... si el padre San Francisco viviera hoy en el mundo y viera a estos indios [mexicanos], se avergonzara y confundiera, confesando que ya no era su hermana la pobreza, ni tenía que alabarse de ella.

Fray Gerónimo de Mendieta<sup>1</sup>

Hablar de pobreza en México es hablar de cinco siglos de historia. Si bien Fray Gerónimo de Mendieta ya advertía de la pobreza en las tierras americanas recién descubiertas, cualquier observador, aunque no fuese muy agudo, diría hoy que México es un país en donde mucha gente sigue siendo víctima de la pobreza: en nuestro país el problema ciertamente está -y ha estado siempre- lejos de ser resuelto. La pobreza y la desigualdad son signos que caracterizan a México, por lo cual tienen que ser confrontados. La desigualdad es una consecuencia de la pobreza, toda vez que esta última es causada por la ausencia de capacidades básicas: nutrición, salud, educación y vivienda adecuadas. Sólo enfrentando el problema de la pobreza se podrá atenuar, en el tiempo, el de la desigualdad. Este es el tema del libro.

Durante los siglos de dominación española, la pobreza en la Nueva España nunca fue una preocupación central de la Corona; solamente algunos frailes lucharon sistemáticamente por que los niveles de vida de los indígenas mejoraran. Con el arribo de la Independencia, los problemas políticos que aquejaron a México durante la mayor parte del siglo XIX impidieron que los gobiernos -liberales unas veces, conservadores otras- pudieran gozar de la estabilidad política necesaria para establecer "algo" que se asemejara a una política social o que, simplemente, tuviera como objetivo mejorar el nivel de vida de la mayoría de la población. El triunfo liberal, la relativa estabilidad política conseguida por Juárez y el modelo económico impuesto durante el porfiriato, sin embargo, no se tradujeron nunca en



bienestar para las mayorías. Al contrario, las décadas de crecimiento, expansión de la infraestructura, de las comunicaciones y, en general, de modernización del México porfirista, significaron un proceso de concentración de la riqueza que exacerbó las diferencias sociales y económicas del país. En un contexto de gran descontento político y de fuertes demandas por un país democrático, el resultado lógico fue la Revolución de 1910.

Junto con el nacimiento de los "gobiernos de la Revolución" nace en México el compromiso de enfrentar, cara a cara, el problema de la justicia social. Sin embargo, este problema nunca se definió explícitamente en forma de una política orientada a atacar la pobreza, pues, como se discute en el libro, otras fueron las prioridades políticas en el curso del tiempo. Con todo, el compromiso de enfrentar el problema de justicia social se aprecia tanto en el discurso como en la letra del Constituyente de 1917. Los "gobiernos de la Revolución", por primera vez, asumen la responsabilidad de luchar por lograr un desagravio ante las injusticias ancestrales: la eliminación de la desigualdad como característica dominante de la sociedad mexicana. Así, se puede decir, en cierto sentido, que el pacto político que subyace a la Constitución de 1917 tuvo en la búsqueda de la justicia social una de sus principales motivaciones, y que fue también uno de los principales factores de consenso de las fuerzas revolucionarias.

Durante los 75 años subsecuentes al compromiso constitucional con los más desfavorecidos, se crearon servicios sociales, agencias públicas, leyes y reglamentaciones que buscaban atenuar las carencias de muchos para reducir la desigualdad. Sin embargo, la pobreza, aunque en términos relativos disminuyó, en términos absolutos creció y, por lo tanto, el problema de la desigualdad persistió. Independientemente y además de cuestiones morales o ideológicas, hoy en día el mejoramiento humano y material de numerosos grupos sociales es una precondición consensualmente aceptada por prácticamente todos los sectores de

la sociedad mexicana: ya nadie supone que el desarrollo económico y político serán posibles de no resolverse, pari pasu, el problema básico de la pobreza -y con él el de la desigualdad. Sin duda, existe una diferencia -que se discute ampliamente en el texto del libro- entre el Programa Nacional de Solidaridad y la política social de la etapa posrevolucionaria anterior: hoy, la política es primero luchar contra la pobreza -causa última de la desigualdad- no sólo como un fin en sí mismo, sino como el medio que permita lograr otros objetivos -específicamente el desarrollo sostenido. Ya no se trata solamente de conseguir un desagravio frente a las diferencias ancestrales o de lograr la esperada "justicia social" para las mayorías, sino de dar viabilidad a un proyecto económico que no tiene ningún futuro si cerca de la mitad de los mexicanos se encuentran sumidos en la pobreza. En este sentido, y a diferencia del pasado, el fin de la pobreza es requisito y precondition para el éxito del nuevo programa de desarrollo económico.

Es muy importante notar que la persistencia crónica de un México dual, un México en el que sólo algunos avanzan por el camino de la modernidad mientras sectores significativos de la población están completamente marginados del proceso de desarrollo, no refleja tanto un olvido del compromiso original con los menos favorecidos. Más bien ha sido la lógica clientelar que surgió en el sistema político mexicano la que ha impedido que las políticas sociales cumplan con ese compromiso. En ese sentido caben las siguientes preguntas: ¿Cómo es posible que las grandes instituciones sociales que nacieron con la Revolución y con los gobiernos que la sucedieron no hayan podido eliminar los problemas de pobreza y desigualdad en México después de tantos años? ¿Por qué no han sido suficientes 75 años de Revolución y de política social para eliminar esos problemas?

Cabe decir desde ahora que el énfasis del libro es precisamente destacar que lo más difícil ha sido atacar la pobreza más allá de sus efectos o manifestaciones más visibles -entre otros, la desigualdad. Más aún, nunca se ha

tenido una idea clara de qué es en el fondo la pobreza, ni de cómo medirla o de cómo localizarla. En consecuencia, las políticas sociales han tenido como objetivo mejorar los niveles de ingreso o de consumo de los pobres ("los síntomas") para hacerlos similares a los de los ricos, y no eliminar la incapacidad del individuo para generar ingreso ("la enfermedad", o sea, la pobreza). Cuando se han tenido fondos para subsidiar el ingreso o el consumo, algunos de los indicadores tradicionales de pobreza -como la desigualdad, entendida en términos de distribución del ingreso- han disminuido; cuando se ha carecido de esos fondos, han aumentado. Lo cierto es que, más grande o más chica, la pobreza siempre ha estado ahí, y junto con ella, el México dual: porque no bastan las medicinas sintomáticas, hay que atacar las causas estructurales del problema. Hay que atacar la pobreza.

Pero, ¿cómo atacar esas causas si no se sabe lo que es la pobreza? Y, ¿cómo reducir la desigualdad si no se acaba con la pobreza? Por eso, tener una definición clara de pobreza es la primera condición para resolver el problema. En este libro, la pobreza no se define en términos de sus síntomas (los diferentes niveles de ingreso o consumo), sino más bien en términos de sus causas: la pobreza es la falta de las capacidades básicas que permitan al individuo aumentar sus niveles de ingreso y consumo. En este sentido, la pobreza es una "enfermedad endémica". El pobre es pobre porque no puede dejar de serlo.

Lo más importante de esto es que, ante el cambio vertiginoso que experimenta el mundo, es fundamental que la apertura, la llamada Reforma del Estado, la productividad y la competitividad deriven verdaderos beneficios para México y los mexicanos. Para esto se requiere de capital humano, de libertades políticas, de seguridad ante la ley y de una sociedad en donde la enfermedad y el hambre no estén presentes sistemáticamente. Dicho de otro modo, se requiere de una auténtica política social. Si para sobrevivir hay que competir, resulta

fundamental que todos tengan la capacidad de competir. Si bien es cierto que la única manera sostenible de generar la riqueza necesaria para que el México dual desaparezca es a través de la competitividad y la productividad, también es cierto que el problema de pobreza -y por lo tanto, el de desigualdad- no se puede resolver con las políticas "providenciales" de los gobiernos del pasado. Hoy, el gobierno no es el que va a generar la riqueza; tampoco es -ni puede ser- el principal agente de su distribución. El gobierno reformado, el gobierno que se dedica a gobernar y que por ello atiende más a la población que más lo necesita, sólo puede sentar las bases para que sean los individuos, cada uno por su cuenta, los que procuren y acrecenten sus medios de vida. Pero, ¿cómo pueden competir y obtener los beneficios que se derivan de la competencia las personas que no cuentan con las capacidades básicas para hacerlo? Incluso algunos de los analistas y promotores más destacados del mercado libre han advertido que los mercados, si bien implican grandes oportunidades para que los recursos cambien de manos, por sí mismos no aseguran que la desigualdad más elemental -la de la propiedad de los recursos, que es además la consecuencia lógica de la pobreza- se elimine.<sup>2</sup> Profundizando este señalamiento, habría que decir que, cuando se parte de una situación en la que no todos tienen las capacidades ni los recursos para ser parte del intercambio competitivo, seguramente en la situación resultante -después del intercambio- los recursos estarán todavía más concentrados. Dicho de otro modo, bajo esas circunstancias, el intercambio traería más pobres. De acuerdo a esto hay que advertir, además, que el problema de desigualdad en México es tan grande que aun cuando todos tuvieran la capacidad de competir, muchos estarían en desventaja por la falta de recursos para hacerlo. Sin quitarle énfasis a este argumento, también hay que decir que la única manera de luchar efectivamente contra la desigualdad es atacando sus causas -la más importante de ellas la pobreza- y que eso sólo rinde efectos en el largo plazo. No hay, pues,

ninguna política social que pueda eliminar la desigualdad en el corto plazo. Además, en el fondo lo que se busca -como se explica con detalle en los siguientes capítulos- no es una sociedad en la que todos tengan lo mismo, sino una sociedad en la que todos tengan la oportunidad de tener lo mismo.

Por todo esto, no sólo hay que superar las formas tradicionales de diseñar políticas sociales -las que en principio se concibieron en el México posrevolucionario-, sino se precisa también concebir el por qué y el cómo de la pobreza. No se trata de hacer tabla rasa en los conceptos de justicia o con las "soluciones" para una sociedad dual como la mexicana. Se trata de reconcebir las políticas sociales y de hacer mejores políticas. Ello, sin embargo, no ha de suponer el retorno de acciones providenciales y paternalistas, en la esperanza de ser reivindicados por un gobierno que todo lo puede. Sí supondrá, en cambio, políticas en pro de los individuos. El México de ahora y del futuro requiere y merece individuos capaces que puedan fortalecer a la sociedad aportando su creatividad y su trabajo, y ejerciendo su libertad de opción y de participación en los sistemas económico y político.

Este libro pretende contribuir al debate sobre la política social que debe caracterizar a un gobierno que, de cara a las transformaciones económicas y políticas que se manifiestan en todo el orbe, contribuya eficazmente a que la población acceda, cada vez más, a un sistema económico competitivo y abierto, y participe en un sistema político democrático. Para ello, el libro se divide en siete capítulos que siguen a esta introducción. En el capítulo II se establece el marco teórico-filosófico bajo el cual se llevará a cabo el resto del análisis. En dicho marco se define lo que debe ser la política social y el papel de las tres piezas fundamentales que la forman: el Estado de Derecho, el mercado y las capacidades básicas. La importancia de definir qué es la política social y el concepto de justicia distributiva que la guía no puede ser exagerada, pues

precisamente las contribuciones principales de este libro al debate son la manera en que se define la pobreza, la manera en que se mide y las recomendaciones que de ello se desprenden. Basándose en el argumento de que todos deben ser capaces de autodeterminarse, el capítulo II concluye que, en el marco de un Estado de Derecho con mercados competitivos, la provisión de las capacidades básicas debe ser el centro de cualquier política social que persiga eliminar la pobreza -principal causa de la desigualdad. A partir de esto, el resto del libro se centra en la pregunta de cómo eliminar la pobreza, aunque en el corto plazo persista la desigualdad.

En el capítulo III se presentan las partes fundamentales del debate en cuanto a la definición teórica de pobreza y las maneras de medirla operativamente. Luego se lleva a cabo el diagnóstico de la situación de la pobreza en México de acuerdo a la definición que se adopta en este libro. Si bien es claro que el problema de pobreza está lejos de ser resuelto, la única manera de hacer recomendaciones para una política social verdaderamente eficaz y eficiente es saber con toda certeza quiénes son pobres y en dónde se encuentran. De este modo, se evita dotar de bienes sociales a quienes pueden procurárselos por sí mismos. Al final del capítulo se presenta un apéndice que aborda la cuestión de la desigualdad. En él se presenta la discusión teórica de lo que es la desigualdad, de dónde proviene y se explica por qué no se puede llegar a una distribución aceptable del ingreso y la riqueza sin antes haber resuelto el problema de pobreza.

El capítulo IV hace un recuento histórico de la política económica que instrumentaron los "gobiernos de la Revolución", desde las primeras señales de crecimiento sostenido a mediados de la década de los treinta, pasando por los años de crecimiento con estabilidad del "desarrollo estabilizador" y los años de crecimiento con inflación del "desarrollo compartido", hasta el abandono del

modelo de sustitución de importaciones y los años de crisis en la década de los ochenta. El propósito fundamental de este capítulo es rastrear las consecuencias de la política económica en términos de pobreza. Si bien es un hecho que una nueva política social es necesaria, también lo es que todo sería inútil para elevar los niveles de vida de la población más pobre sin una reforma macroeconómica estructural que permita el desarrollo de los mercados y de la competencia. Para eliminar la pobreza las políticas económica y social deben complementarse la una a la otra.

En el capítulo V se analiza la política social que los gobiernos revolucionarios llevaron a cabo a partir de la Constitución de 1917. Luego de hacer un análisis detallado de cómo surge en México una idea más o menos clara de la labor social que debía llevar a cabo el gobierno, en este capítulo se describen las diferencias entre la retórica y la verdadera acción social del gobierno, misma que, una vez concluida la etapa de formación de las instituciones sociales en México, estuvo supeditada a la lógica corporativa y a los clientelismos políticos que le dieron seguridad y continuidad al partido del gobierno. El capítulo aborda también la etapa en que el gobierno pretende acabar con la pobreza a través del gasto público. Ante la ruptura del pacto económico-social al final de los años sesenta, el gasto público se convierte en el principal promotor del crecimiento económico, lo que empuja al país a la peor crisis económica de su historia moderna. El capítulo termina con la exposición de la nueva concepción gubernamental de la política social en el marco de la Reforma del Estado.

Es en el capítulo VI, a través de un modelo político, en donde se detalla la manera en que la lógica corporativa y el clientelismo afectaron desde sus orígenes la provisión de los bienes sociales. Aun cuando el gobierno mexicano sí atendió ciertas demandas sociales, éstas nunca fueron las de los grupos más pobres. En general, desde los años del cardenismo, la ventaja de los grupos controlados

mediante las estructuras corporativas sobre los grupos menos favorecidos por el crecimiento económico consistió básicamente en que los primeros podían generar la acción colectiva desde las organizaciones corporativas, generalmente a costa de los segundos. Los grupos más pobres -mismos que en realidad nunca fueron atendidos- no contaban con la organización necesaria que derivara la generación de acción colectiva para estructurar las demandas de atención social. Conforme fue pasando el tiempo y el régimen corporativo mostró signos de esclerosis, las demandas de los grupos más pobres, aunque no bien estructuradas, se dejaron sentir. En efecto, cuando la crisis puso al borde de la subsistencia a una parte importante de la población, se puso en duda -a través de la vía electoral- el sostenimiento del partido del gobierno en el poder.

En el capítulo VII se hace un recuento de ciertas experiencias internacionales en lo que a política social se refiere. Por una razón o por otra, la mayoría de los países del orbe están dando una prioridad inédita a la política social. En los países en transición de una economía estatizada a una de mercado se busca eliminar la pobreza y/o evitar que la gente -principalmente los niños- caiga en ella. En los países en desarrollo, al mismo tiempo que se le está dando una importancia ingente a la competencia y a la apertura a los mercados mundiales, la política social está adquiriendo un papel central en la transición económica. La política social de estos países se da ahora en forma de inversiones en el individuo para elevar la capacidad productiva y la competitividad. Asimismo, en los países desarrollados empieza a darse el reconocimiento de que ya no es posible seguir aumentando la productividad sólo a partir de inversiones en capital más y más elevadas. Como se sabe, los rendimientos del capital tienden a ser decrecientes y las economías desarrolladas (sobre todo la de Estados Unidos) están encontrando un gran obstáculo al crecimiento en la falta de inversiones del gobierno en los individuos, las cuales suelen realizarse, principalmente, a través



de la educación y la salud.

Finalmente, el capítulo VIII hace una descripción del camino que debe guiar a cualquier política social que se quiera implementar si el objetivo de largo plazo es eliminar la pobreza estructural y la desigualdad que de ella se deriva. En la ausencia de una política social comprensiva e integral, el sueño de los mexicanos que sólo han oído hablar de una mejoría sostenida y real en su nivel de vida, pero que en los hechos nunca han vivido, no dejará de ser sólo eso: un sueño. El propósito de este capítulo final no es dar los mecanismos concretos o la forma de la reforma institucional que se requiere para hacer operativa la política social. La contribución del libro todo -y la del capítulo final en particular- es delinear las características de una política social que sea compatible con el nuevo modelo económico, con el desarrollo sano y sostenido con estabilidad de precios, con un sistema político democrático y con un futuro definitivamente mejor para los mexicanos que hoy padecen todos los males que son consecuencia de la pobreza.

#### Notas a la Introducción

<sup>1</sup> Fray Gerónimo de Mendieta: Historia eclesiástica indiana, lib. IV, cap. XXI, en José Luis Martínez: Hernán Cortés. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 18.

<sup>2</sup> Milton Friedman: Price Theory. Nueva York, Aldine, 1976, pp. 10-11

## II. CRITERIOS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA

Desde que el mundo tiene memoria, la justicia ha sido una de las preocupaciones centrales en el estudio del hombre y de la sociedad. La justicia es, en esencia, un concepto normativo. Y es en virtud de esta normatividad que sus principios han sido siempre expresados en términos descriptivos.<sup>1</sup> Aristóteles entendió a la justicia a la manera de Platón: como la virtud perfecta. Pero Aristóteles se orientó a considerar las formas que adquiere la virtud en su ejercicio. Es por ello que en la definición aristotélica, la justicia toma dos formas particulares: la justicia distributiva y la conmutativa. Esta última toma una subforma: la justicia correctiva. La justicia distributiva se refiere a los principios que regulan la distribución del honor o el dinero u otros activos divisibles de la comunidad, mientras que la justicia conmutativa regula las relaciones y las transacciones entre particulares. La justicia distributiva es adjudicación por un tercero, mientras que la justicia conmutativa es intercambio, inter-relación.<sup>2</sup>

Lo que es común a las dos formas particulares de la justicia aristotélica es su objetivo ulterior: la igualdad, la afanosa búsqueda del punto medio. Para Aristóteles el principio o criterio que habría de regir en la justicia distributiva es el de la igualdad entre los iguales; en la justicia conmutativa la igualdad entre los bienes que se intercambiasen; y en la justicia correctiva la igualdad entre el crimen y el castigo.<sup>3</sup> Para arribar al objetivo de la igualdad, se hace pues imprescindible la conjunción de los tres casos particulares de la justicia.

Pero si la igualdad es la meta que subyace a la justicia, la libertad es la condición necesaria para su ejercicio. "Lo justo, afirma Aristóteles, existe sólo entre los hombres cuyas relaciones mutuas están gobernadas por la ley;"<sup>4</sup> es decir, lo justo no sólo es lo igual, sino también lo legal. Como se explicará en

breve, al suponer el gobierno de las leyes, Aristóteles prefigura a la libertad negativa (que también se explica más adelante) como la condición para el ejercicio de la justicia.

Igualdad y libertad son dos conceptos indisociables para la justicia. Este descubrimiento aristotélico ha sido corroborado una y otra vez durante más de dos milenios de pensamiento político. ¿Complementos ideales? Sí, ha afirmado la filosofía política contemporánea. Pero la historia advierte: también enemigos audaces. La igualdad y la libertad -nos recuerda Giovanni Sartori- guardan una relación pasional de amor-odio.<sup>5</sup> El sesgo de la relación hacia el amor o hacia el odio depende, en buena medida, de cuáles sean la igualdad y la libertad en cuestión. ¿Se trata de la igualdad entre los iguales, de la igualdad de oportunidades, de la igualdad económica u alguna otra fórmula? En lo que toca a la libertad ¿se busca la libertad para hacer y/o la libertad que le asegura al hombre su integridad frente a otros y ante el gobierno? Las respuestas a estas preguntas le dan sus rasgos distintivos a los criterios de justicia distributiva que enarbolan diferentes doctrinas filosóficas.

El objetivo de este capítulo es el análisis de la compleja relación que guardan la igualdad y la libertad en el marco de la justicia distributiva. Para ello, se procede analizando los principios o criterios de distribución más importantes en la filosofía política contemporánea, y en particular en la filosofía anglosajona. Se inicia este repaso con el que fuera el criterio dominante en la filosofía política durante más de un siglo: el utilitarismo. Posteriormente se abordan dos principios liberales: el libertario y el igualitario. Se examinan a continuación los criterios del marxismo en sus modalidades clásica y analítica (o neomarxismo). Finalmente, se comenta el principio distributivo del comunitarismo. El capítulo cierra con una discusión sobre cuál de los criterios podría normar una nueva política social para una sociedad con profundas desigualdades sociales y con un porcentaje alto de la

población en situación de pobreza.

La forma de elegir dicho criterio procede a partir de la libertad. Se quiere responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es la igualdad que subyace al criterio distributivo que presente la posibilidad de la autodeterminación a un individuo que pertenece a una sociedad desigual? Es decir, si se concibe a la política social como el instrumento de política pública que pretende, ya no proveer el bienestar individual, sino dar los elementos para la elección individual, ¿qué criterio es el que mejor cumple con este objetivo? Estas preguntas hacen necesario presentar el modelo de libertades con el cual se analizarán los diversos criterios de justicia distributiva, antes de pasar a la revisión de las doctrinas filosóficas.

#### ¿LIBERTAD INTERIOR VS. LIBERTAD EXTERIOR?

La libertad es un concepto complejo porque "... su significado es tan huidizo que parece resistir pocas interpretaciones".<sup>6</sup> La dificultad del concepto surge porque su horizonte de definición abarca todo el orden social: desde el individuo en su relación consigo mismo, hasta la relación del ciudadano con su entorno social. De esta distinción nace la primera y la más genérica de las divisiones de la libertad: la libertad interior y la exterior.

La libertad interior es una libertad ética y/o psicológica. Es una libertad que se asocia con la autonomía. Ya desde la Grecia socrática, la libertad interior consistió en la libertad de "disponer de sí mismo, para ser sí mismo", es decir, de la capacidad de autodeterminación. La autodeterminación es una idea tan antigua como moderna: la han afirmado en diferentes versiones pensadores tan diversos y tan distantes como Platón, Aristóteles, Santo Tomás, Kant, Hegel, J.S. Mill, Karl Jaspers y Freud. Más allá del concepto, las diferencias se han suscitado en la

forma de su resolución: para Platón la autonomía se resolvía en la contemplación; para Aristóteles y Hegel en la razón; para Santo Tomás en la razón acompañada de la fe; para Kant en el imperativo categórico que es, finalmente, un dictado de la razón; para Jaspers en la elección subjetiva de "querer" la libertad; y para Freud en el conocimiento del inconsciente que posibilite el autoconocimiento.<sup>7</sup>

La libertad exterior es una libertad práctica e, incluso, empírica; es una libertad que admite adjetivos: libertad política y libertad económica. En el terreno exterior, nos dice Sartori, la afirmación "yo soy libre" tiene tres sentidos. Puede significar se me permite, soy capaz y tengo el poder de.<sup>8</sup> Se me permite alude a una libertad de, es decir, una libertad negativa. Soy capaz y tengo el poder de remiten a una libertad para, o sea, una libertad positiva.

En su ensayo clásico sobre los "Dos conceptos de la libertad", Isaiah Berlin define la libertad negativa a la manera hobbsiana: "soy libre en la medida en que ningún ser humano interfiere en mi actividad", en la medida en que no encuentro impedimentos externos al movimiento.<sup>9</sup> Este concepto es, de hecho, una derivación del concepto del liberalismo clásico de la libertad. De acuerdo con la vertiente contractualista del liberalismo clásico, al pactar el gobierno de las leyes el individuo limita su libertad para salvaguardar la libertad misma. Parafraseando a un "antiguo", Cicerón ilustró así: "somos siervos de la ley para poder ser libres". Locke añadiría: "donde no hay ley no existe libertad".<sup>10</sup> La libertad así entendida es una libertad protectora frente al prójimo y en particular frente al poder del gobierno.

La libertad positiva es una libertad para hacer. ¿Pero para hacer qué? No existe una respuesta general a esta pregunta, pues la respuesta es individual. Valdría decir: para hacer lo que cada individuo elija, a partir de sus preferencias, de sus capacidades y del contexto en el que desea insertarse. Ilustremos con un ejemplo en el terreno de la economía. En términos muy generales, la participación

de un individuo en el mercado de trabajo depende de tres cosas: de su decisión ocio-trabajo (preferencias), de sus habilidades (capacidades) y de los empleos disponibles (contexto). Las primeras dos conforman la oferta laboral y la tercera la demanda. Según Isaiah Berlin, el sentido positivo de la libertad se deriva del deseo que tiene el individuo de ser su propio amo, de ser el instrumento de sus propios actos y no de otros hombres; de su deseo por ser sujeto y no objeto, de autodirigirse y no ser dirigido.

La libertad negativa y la positiva son indisolubles, pues la libertad negativa exige su afirmación: la libertad positiva. Sartori argumenta que la libertad no sólo es liberación de, sino participación en. Aludiendo a la libertad política, señala que ésta exige una acción positiva y una resistencia activa; es decir, es menester del ciudadano elegir, pero también vigilar. En suma, el análisis de Sartori lo lleva a concluir que las libertades negativas son la condición de la Libertad y las libertades positivas son su consecuencia.<sup>11</sup>

### Libertades positivas y negativas: hacia la autodeterminación

Con la misma intensidad con la que Sartori argumenta a favor de la indisolubilidad entre libertades negativas y positivas, asimismo argumenta en contra de la vinculación entre libertades internas y externas. Mezclar problemas metafísicos, ontológicos con problemas físicos, empíricos -dice Sartori- dificulta el entendimiento de la libertad. Es por ello que separa tajantemente un mundo del otro.

Si bien es cierto que mezclar lo sustantivo con lo adjetivo -o lo metafísico con lo físico- puede ser confuso, es igualmente obscuro el extremo opuesto: el divorcio "sin cortapisas". De la descripción hecha sobre las libertades positivas y

negativas de Berlin, es dable afirmar un nexo importante entre la libertad interior y la exterior. El vínculo parte de la libertad positiva: como lo ilustró Berlin, la forma que tome la libertad positiva es, finalmente, una respuesta que depende de la voluntad individual, es decir, la respuesta externa depende de la resolución interna.

Para aclarar este punto habría que regresar a la discusión aristotélica sobre la libertad. En la Ética Nicomaquea Aristóteles distingue dos momentos en el ejercicio de la autonomía: la libertad de la voluntad y la libertad de elección. Para el ejercicio de la libertad no es suficiente ni con la pura voluntad ni con la elección, porque no habría libertad de elección si la voluntad no fuese libre y ésta no sería libre si no pudiese elegir.<sup>12</sup> La voluntad por lo tanto se ejerce a través de la elección y la elección -que es, de hecho, el ejercicio de la libertad positiva- requiere, como lo demostró Sartori, de la libertad negativa. Se pone de manifiesto así el vínculo entre lo interno y lo externo: el ejercicio de la elección no sólo depende de la voluntad, sino también del mundo externo.

El binomio libertades negativas y positivas que guía la autodeterminación es el ojo a través del cual estudiaremos los diferentes criterios de justicia distributiva a lo largo del presente capítulo. Este lente también será el instrumento para determinar cuál es el criterio más adecuado de justicia que sirva como marco teórico-filosófico a la elaboración de una nueva política social para una sociedad con profundas desigualdades sociales y con amplios sectores de la población en situación de pobreza. La importancia de un criterio teórico-filosófico no sólo reside en la posibilidad analítica para evaluar arreglos e instituciones sociales, sino principalmente en su función de guía de la política pública. Las conclusiones de la discusión que se presenta en las páginas siguientes serán esenciales para la definición y medición de la pobreza, para evaluar la política social en México y para la formulación de las recomendaciones de política.

## EL UTILITARISMO

### Utilitarismo clásico y el criterio de justicia distributiva

Desde sus primeros esbozos en el siglo XVIII, el utilitarismo ha sido una de las doctrinas filosóficas más influyentes en las ciencias sociales. En la teoría económica el utilitarismo benthamita, y las elaboraciones de Adam Smith y David Hume, tuvieron un enorme impacto en la revolución marginalista de Alfred Marshall de finales del siglo XIX. A partir de entonces -como se explicará en breve- la teoría económica ha fundamentado sus principios de asignación en base a la igualación de las utilidades marginales. En la teoría y en la filosofía política, el "radicalismo filosófico" de Jeremy Bentham dejó una profunda huella en el pensamiento de James Mill y de John Stuart Mill, pilares ambos del liberalismo clásico. Es indudable también el legado del utilitarismo en los procesos de reforma y de revolución en la Europa de finales del siglo XVIII, y en particular en la conformación del parlamento inglés.

A grosso modo, el utilitarismo se define como la doctrina filosófica que afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen la mayor utilidad al mayor número de individuos. Por lo tanto, el principio que rige al utilitarismo es el de maximizar la utilidad total o agregada de la sociedad. Según la teoría económica marshalliana, dado un conjunto de bienes y sus precios relativos, maximizar la utilidad agregada implica igualar las utilidades marginales de los individuos; es decir, para conseguir la mayor utilidad del mayor número, ha de igualarse la utilidad incremental que cada individuo obtiene al consumir una unidad adicional de algún bien que pertenezca a su conjunto de preferencias. En esta búsqueda de la mayor utilidad, el utilitarismo es imparcial: en palabras de



Bentham, cada individuo cuenta por uno y no más que eso.<sup>13</sup> Por ende, todas las utilidades marginales son igualmente importantes. Pero ¿qué es la utilidad?<sup>14</sup>

Aunque la paternidad del utilitarismo bien la pueden reclamar los epicúreos, la definición clásica de la utilidad se encuentra en An Introduction to the Principles of Morals and Legislation de Jeremy Bentham. Para arribar a su concepto de utilidad Bentham partía de suponer que "...la naturaleza ha puesto al hombre bajo el gobierno de dos maestros soberanos: el placer y el dolor. Nos gobiernan en todo lo que hacemos, decimos y pensamos -sostenía el filósofo inglés-, pues a su trono pertenecen el criterio de lo bueno y lo malo y la cadena de la causa y el efecto".<sup>15</sup> Bentham entendía, pues, la utilidad en un sentido meramente hedonista.

Como ya se mencionó al esbozar el criterio de distribución del utilitarismo, para Bentham el principio utilitario era el de "la mayor felicidad", es decir, del mayor placer y del menor dolor. Este principio, no era, sin embargo, un principio solamente de distribución. La búsqueda de "la mayor felicidad" era un principio que empíricamente (a través del dolor y del placer) calificaba toda acción humana, ya fuera privada o pública. Para el individuo "la mayor felicidad" era el principio que aprobaba o desaprobaba de manera natural todos sus actos. Para el legislador, en él había de encontrar su objetivo: difundir placeres y evitar dolores.<sup>16</sup>

Heredero de la mejor tradición benthamita, años más tarde John Stuart Mill habría de afinar el objetivo del utilitarismo y redefinir el concepto de la utilidad misma. Sobre el objetivo utilitario, Mill abandonó un supuesto básico de Bentham: "la felicidad, diría Mill, no es el único móvil de la acción humana; también la belleza, el orden y el dolor mismo mueven al hombre".<sup>17</sup> Sobre la definición de utilidad, Mill rechazó el sentido meramente hedonista y cuantitativo que Bentham le imprimió a la felicidad, pues nunca quiso ver en el placer a un bien homogéneo. Según Mill, la felicidad difería no sólo en cantidad, sino fundamentalmente en calidad; es decir, los placeres no sólo lo son de los sentidos, sino también del

espíritu. Y, de hecho, los placeres espirituales reportan una mayor utilidad que los placeres sensoriales. Mill corroboraba este punto con una afirmación contundente, con la cual sepultaba el sentido exclusivamente hedonista de la utilidad benthamita: Sostenía Mill que "...pocos hombres aceptarían transformarse en animales inferiores si se les asegurara el gozo de todos los placeres animales."<sup>18</sup> En suma, Mill concluyó que un individuo con mayores facultades requiere de algo más que una experiencia sensorial, porque no toda experiencia valiosa es reducible al placer cuantitativo.

### Tres críticas al utilitarismo

En la filosofía política contemporánea el utilitarismo ha sido fuertemente cuestionado. Las críticas aluden tanto a las diferentes definiciones de la utilidad que se esbozaron en el apartado anterior, como a su objetivo de maximizar la utilidad agregada y a su implicación distributiva: la igualación de las utilidades marginales. A propósito de este último punto, las críticas más sólidas al utilitarismo han surgido al contemplar políticas públicas utilitaristas en sociedades económica y socialmente desiguales. El economista hindú Amartya Sen argumenta que en sociedades económica y socialmente desiguales, los individuos pobres aprenden a ajustar sus deseos y sus placeres a su restricción presupuestal; es decir, aprenden a disfrutar de lo poco que poseen.<sup>19</sup> Como el utilitarismo persigue la igualación de las utilidades marginales, si se parte de un mismo nivel de utilidad de un pobre que de un rico, entonces cuenta por igual la satisfacción adicional que obtiene el pobre al consumir una unidad más de frijol que la satisfacción adicional del rico al consumir una unidad más de caviar.

El problema que intenta señalar Sen es que en el patrón de utilidades, las

diferencias de ingreso y de consumo se diluyen al agregar las utilidades. Esta crítica la ilustra con dos ideas que son muy comunes en su natal India. En el pueblo hindú, dice Sen, es común escuchar que las desigualdades derivadas del sexo y el analfabetismo no se combaten, porque tanto las mujeres como los analfabetas consienten y, es más, no se oponen a su condición social. La consecuencia de política es que al estar la gente aparentemente contenta con su situación, el status quo también se acepta.<sup>20</sup>

La ley de los rendimientos marginales decrecientes pareciera darle una salida a esta crítica de Sen. Según esta ley, el consumo de un bien no genera la misma utilidad en todo momento. Vayamos a un ejemplo. Supongamos que el consumo de una primera unidad del bien X nos reporta, digamos, 3 unidades de utilidad. El consumo de una segunda unidad de X nos da 2.5 unidades. La tercera, reporta 2 y así sucesivamente hasta llegar a cero. El mensaje es claro: entre más se consuma un bien, menor será la satisfacción adicional que reporta el consumo marginal del bien. La utilidad marginal está, pues, ligada a la escasez relativa: la satisfacción adicional será mayor mientras se consuman bienes que nunca se han tenido a la mano. Una aplicación a la política pública que surge de esta ley sería la de intercambiar los bienes que consume el individuo en la mejor situación por los que consume quien se encuentra en la peor situación, hasta llegar al punto en que las utilidades marginales se igualen. Los problemas que podría presentar una política de esta índole se comentarán en el siguiente apartado de este capítulo.

Una segunda crítica a la igualdad utilitaria está relacionada con la tan atractiva imparcialidad del utilitarismo. Al darle el mismo peso a todos los intereses y a todas las utilidades, el utilitarismo no toma en cuenta la posibilidad de preferencias ilegítimas. Por ejemplo, en el caso de la discriminación racial en contra de los aborígenes en Australia, el cálculo utilitario diría que la utilidad que reporta la discriminación racial habría de agregarse con las demás utilidades y

convertirse en sujeto de maximización. A este respecto, el filósofo estadounidense John Rawls señala que preferencias de este tipo son irracionales desde el punto de vista de la justicia, aunque no sean necesariamente irracionales desde el punto de vista de la utilidad individual.<sup>21</sup>

Una tercera crítica al utilitarismo se centra en la maximización de la utilidad agregada en general y en una derivación natural de su principio distributivo en particular: la distribución de los bienes a los individuos capaces de obtener una mayor felicidad. Las implicaciones de este criterio se pueden dilucidar con más transparencia con un ejemplo. Supongamos que el gobierno distribuye un bien "z" entre los diez ciudadanos que conforman una sociedad "x". Si en un momento dado nueve de los diez habitantes deciden utilizar como bien público el bien del décimo ciudadano, el utilitarismo se pronunciaría por el sacrificio del bien individual en aras de la utilidad de la mayoría. Las implicaciones de esta distribución redundan en lo que Alexis de Tocqueville siempre temió de la democracia: la tiranía social de la mayoría.

Esta tercera crítica, de alguna manera la preveía ya John Stuart Mill en su trabajo clásico sobre el utilitarismo que lleva ese mismo nombre: Utilitarianism. "Sólo en un estado imperfecto del mundo -advertía Mill- la felicidad se logra mediante el sacrificio individual absoluto. Realizar este sacrificio es el valor más alto que posee el hombre."<sup>22</sup> Por paradójico que pareciera, el argumento del sacrificio individual es, en el fondo, un argumento ético. En efecto, en la ética utilitaria que esbozó Mill, el sacrificio era un bien en sí mismo siempre y cuando se tradujera en un aumento de la utilidad agregada.

## El utilitarismo de cara a la autodeterminación

Una vez trazados tanto los diferentes conceptos de utilidad, como el criterio distributivo del utilitarismo y la igualdad que éste supone, cabe ahora preguntar sobre su relación con el lente que dirige este estudio: la autodeterminación. El utilitarismo persigue la igualdad de las utilidades marginales para así poder maximizar la utilidad agregada. Pues bien, ¿qué significa esto para las libertades negativas, positivas y, en particular para la autodeterminación individual?

El primer problema surge cuando el utilitarismo contempla preferencias ilegítimas en la maximización del agregado de utilidades. El problema surge porque hay preferencias individuales que chocan con la libertad negativa de terceros. Por ejemplo, en el caso de la discriminación racial, se trata de una preferencia de algún sector de la población que viola las libertades civiles y políticas de los discriminados. En este caso, cuando están en juego las libertades políticas y civiles del grupo más pequeño que sea, no deben existir excepciones particulares a las que da pie el utilitarismo: la regla -el Estado de Derecho- siempre habrá de anteceder al acto.<sup>23</sup> Por lo tanto, el utilitarismo en general y su criterio distributivo en particular, fallan en la garantía de la libertad negativa.

La subordinación de la utilidad individual a la utilidad del conjunto también representa un problema para la autodeterminación. La dificultad no está con la libertad negativa -como en el caso anterior-, sino con la libertad positiva. Aunque sea para maximizar la utilidad del conjunto, negar la voluntad y su ejercicio -la elección individual-, equivale a negarle al individuo la capacidad de autodeterminación.

El mismo problema surge con una política de quitarle a los ricos para darle a los pobres, pues para igualar las utilidades marginales en el consumo de bienes específicos, se tendría que darle a uno y quitarle al otro en cantidades análogas

sin preguntar por la preferencia individual. Este, de hecho, sería un ejercicio de planificación central que ignoraría la preferencia individual en aras de revertir la ley de los rendimientos marginales decrecientes. El criterio utilitarista iría, una vez más, en la dirección opuesta de la autodeterminación.

## EL LIBERALISMO RADICAL

### La justicia distributiva: el mercado

El liberalismo radical se ha definido como la doctrina filosófica que defiende la economía de mercado y rechaza cualquier tipo de intervención estatal. Según el planteamiento clásico, cualquier control gubernamental en la economía -por insignificante que éste sea- deriva en control político y social. En una palabra, la intervención del gobierno en la economía abre "el camino hacia la servidumbre".<sup>24</sup> En consecuencia, el liberalismo radical rechaza la política fiscal, excepto cuando la medida impositiva sirva para sostener a las instituciones que hacen posible el libre intercambio. Por lo tanto, la única justicia distributiva que endosa el liberalismo radical es la que emana del mercado.

En el liberalismo radical también se abre un abanico muy amplio de posturas: el liberalismo que parte de la igualdad ética (Nozick), el liberalismo como ventaja mutua (Gauthier y Buchanan) y el liberalismo teleológico, es decir, aquél que subraya a la libertad como su objetivo ulterior (Hayek). En este apartado nos ocuparemos del primero de ellos, pues es el que ha dejado una huella más profunda en la filosofía política.<sup>25</sup>

## Robert Nozick: de la titularidad legítima al mercado justo

Por paradójico que parezca, el liberalismo radical de Robert Nozick tiene su fundamento en la igualdad. Se trata de una igualdad derivada del imperativo categórico kantiano que supone que todo individuo en la sociedad debe considerarse -y ser considerado- como un fin y no como medio. La igualdad consiste en que todos por igual son fines y no medios.<sup>26</sup> En armonía con Kant, Nozick advierte que todo individuo cuenta con el derecho natural a la propiedad de sí mismo (self-ownership) y, por lo tanto, posee derechos de propiedad absolutos sobre su persona. Cuando el individuo se inserta en la sociedad, el único camino para preservar el imperativo categórico es el de la propiedad privada y el mercado. Es decir, para Nozick el único criterio de justicia distributiva que respeta al individuo como fin en sí mismo, es la justicia que emana del libre intercambio.

¿De dónde deriva Nozick el criterio de justicia distributiva que emana del mercado? En la teoría de la titularidad se encuentra la respuesta. Para Nozick el mercado reporta la mejor distribución, siempre y cuando cumpla con los siguientes principios:

1. Principio de adquisición inicial justa.
2. Principio de transferencia.
3. Principio de rectificación de injusticias.<sup>27</sup>

Los principios de la adquisición inicial justa y de la transferencia afirman que todo lo que sea adquirido legítimamente puede transferirse con libertad. El tercer principio aboga por la posibilidad de rectificar transacciones cuando la titularidad provenga de un origen dudoso. De los tres principios se deriva el siguiente criterio de distribución: "de cada quien lo que escoja, a cada quien como es escogido".<sup>28</sup>

Los principios que respaldan a este criterio distributivo los deriva Nozick de la

teoría de las adquisiciones originales de John Locke y de un argumento intuitivo que el mismo Nozick desarrolla.<sup>29</sup>

"... de cada quien lo que escoja" es una solución típica de mercado: si la adquisición inicial es legítima, la mejor distribución es la que resulta de la elección individual. La legitimidad de la adquisición inicial siempre ha suscitado enconados debates porque, en estricto rigor, su solución exigiría remontarse a los orígenes del mundo. Locke encontró una respuesta que en su tiempo justificó la apropiación de terrenos para la ganadería (enclosures) en la Inglaterra del siglo XVIII: para Locke una apropiación original es legítima, siempre y cuando no altere o empeore la situación de otros. En el caso de los enclosures, Locke argumenta que la apropiación no empeoraba la situación de terceros porque el ganadero generaba empleos. Por lo tanto, si la adquisición original no afecta a terceros, entonces la propiedad es legítima, el individuo posee derechos de propiedad absolutos sobre el bien, y cualquier distribución que resulte del intercambio de este bien será justa.

El argumento intuitivo se refiere a la segunda parte del criterio distributivo: "... a cada quien como es escogido". Refiriéndose al caso particular del mejor basquetbolista de todos los tiempos -Wilt Chamberlain-, Nozick ejemplifica su intuición: supongamos que se parte de una distribución justa D1. Wilt Chamberlain firma un contrato con su equipo que le otorga 25 centavos del costo de cada entrada. Durante la temporada un sinnúmero de aficionados asisten al estadio atraídos por Chamberlain, y al final de la temporada, éste termina ganando 25 mil dólares. Esta nueva distribución D2 favorece enormemente a Chamberlain quien, según Nozick, tiene derechos de propiedad absolutos sobre los ingresos que devengó en la temporada. Para Nozick, cualquier impuesto que se le cargue a Chamberlain -excepto aquellos destinados a mantener el Estado de Derecho- será violatorio de sus derechos de propiedad y, en consecuencia, de sus derechos naturales.<sup>30</sup>



En el liberalismo de Nozick, por lo tanto, los derechos de propiedad absolutos de que gozan los individuos sobre su persona, su ingreso y su propiedad, no dejan lugar más que para un Estado muy reducido: el Estado mínimo. El Estado mínimo es el marco para la utopía libertaria: un lugar donde cada quien persigue sus objetivos y donde nadie cuenta con el poder suficiente para interferir en los objetivos ajenos. Dentro de este marco, Nozick llega a concebir la posibilidad de un Estado ultramínimo que ofrezca servicios de vigilancia de las propiedades individuales sólo a aquellos individuos que deseen contratarlo. Lo que Nozick aquí sugiere es un esquema mixto para la vigilancia de los derechos de propiedad.

#### Las críticas al criterio de Nozick

Las críticas a Nozick han sido múltiples y provienen de diferentes arenas, incluyendo la del liberalismo radical mismo por su insistente apelación a la igualdad kantiana. Hayek le reclama una supuesta subordinación de la libertad a esta igualdad. La crítica de Hayek es exagerada, pues aunque Nozick sitúe a la libertad en un marco en el que todos los intereses individuales cuentan por igual, ésta sostiene su papel prioritario. Buchanan y Gauthier, por su parte, argumentan que el planteamiento libertario gana en solidez si se parte del supuesto que los intereses de los individuos han de ponderarse no a partir del imperativo categórico kantiano, sino en base al poder individual de negociación. Esta segunda crítica se comentará ampliamente en la parte del liberalismo igualitario.

Las críticas que otras doctrinas filosóficas han hecho al principio de la justicia distributiva de Nozick -a la teoría de la titularidad y al argumento intuitivo sobre Chamberlain-, son críticas en el fondo extensivas a la combinación Estado

mínimo-mercado que Nozick conceptualiza como la única fuente de justicia distributiva.

El cuestionamiento más común a la teoría de la titularidad se ha centrado en el supuesto lockeano de que el individuo adquiere derechos de propiedad absolutos sobre cualquier parte del mundo siempre y cuando no empeore la condición de terceros. Will Kymlicka rebate este supuesto con un ejemplo: supongamos un conjunto de recursos naturales J en un estado de naturaleza hipotético y dos individuos "x" y "z". Para Nozick, si "x" se apropia de los recursos naturales y le ofrece a "z" empleo para evitar que su situación empeore, entonces la apropiación es legítima, porque tanto "x" como "z" estarían mejor ahora que en el estado de naturaleza. El problema con este razonamiento es que, a pesar de su empleo, "z" no está en posibilidades de tomar decisiones, ni sobre su empleo, ni sobre el uso productivo de los recursos. La crítica es que Nozick no requiere del consentimiento de "z" para que "x" se apropie de los recursos naturales.<sup>31</sup> Además de este cuestionamiento, cabe advertir que ni Locke ni Nozick toman en cuenta el horizonte temporal, pues aunque la apropiación no afecta a los individuos que viven en el tiempo en el que se realiza, ciertamente afectará a los que habrán de vivir en los años subsecuentes.

Sobre el argumento intuitivo, la crítica más importante forma el sustento de un nuevo criterio de justicia distributiva: el liberalismo igualitario. A grosso modo, el planteamiento del liberalismo igualitario es que los individuos tienen derechos de propiedad absolutos sobre su capacidad de elección, más no así sobre todo aquello que sea aleatorio o circunstancial: los talentos naturales y el nivel socio-económico con los que un individuo nace. Lo que subyace a esta crítica -que también la endosa el marxismo analítico- es un cuestionamiento al mercado y al Estado mínimo. En este punto se abundará con amplitud al tratar el criterio de justicia distributiva del liberalismo igualitario. No obstante ello, valdría de una vez

trazar algunas de las críticas más agudas que la misma teoría económica ha hecho al mercado.

### Críticas de la teoría económica al mercado

La teoría económica neoclásica ha demostrado que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de los bienes y servicios de una sociedad. Sin embargo, la teoría económica misma ha señalado fallas importantes. En particular cabe señalar la incapacidad del mercado para autorregularse en todos los casos, y concretamente en los que la actividad económica genera daños a terceros (externalidades negativas). En estos casos es cuando se hace necesaria la intervención del gobierno para dirimir entre particulares.

Una segunda crítica al mercado es que, en ausencia de las imperfecciones arriba señaladas, se trata de un mecanismo eficiente, pero no de un mecanismo democrático. En un mercado competitivo "los votos" están en función de la estructura de la distribución del ingreso y la riqueza. Por lo tanto, hay un sinnúmero de mercados en los que solamente "votan" unos cuantos. Por ejemplo, en el mercado de yates tan sólo cuenta un puñado de gentes. Es claro que conforme un individuo tenga menor ingreso y riqueza participará en las decisiones de un número menor de mercados. Corregir esta situación es el objetivo del liberalismo igualitario.

### Nozick y el modelo de libertades para la autodeterminación

Siguiendo la tradición clásica de John Locke, el liberalismo igualitario de Nozick es probablemente la defensa contemporánea más sólida de las libertades negativas.

Sin embargo, si se observa el criterio distributivo de Nozick a la luz de una sociedad desigual, las libertades negativas son insuficientes para la autodeterminación. En el caso de la distribución nozickeana, las libertades negativas se traducen en libertades positivas para algunos; en particular, para los que participan activamente en los mercados de bienes y servicios y en el mercado político.

Como lo demostrarán el liberalismo igualitario y el marxismo analítico, para aquellos que no poseen ni dotaciones iniciales de capital, ni capital humano, la libertad negativa se convierte en una "libertad para perder"; es decir, en ausencia de políticas compensatorias que permitan que los individuos que se encuentran en la peor situación (pobreza extrema) puedan participar en los diferentes circuitos sociales, la libertad negativa se reduce a ser la condición para la autodeterminación de un puñado de miembros de la sociedad.

## EL LIBERALISMO IGUALITARIO

### La teoría de la justicia de John Rawls: la construcción del criterio distributivo

A Theory of Justice<sup>32</sup> de John Rawls es uno de los trabajos más importantes en la teoría y la filosofía política de los últimos años. Con la publicación de este texto, resucita en la ciencia política el debate teórico-filosófico que parecía agonizar en la década de los sesenta. Fundamentado en la filosofía kantiana, el trabajo de Rawls inicia una corriente de pensamiento político conocida como el liberalismo igualitario. A ella se asocian, entre muchos otros, los importantes trabajos de Ronald Dworkin y Amartya Sen. Aquí abordaremos la teoría de la justicia de Rawls

porque representa a la columna vertebral del liberalismo igualitario.

El objetivo de A Theory of Justice es doble: por un lado, Rawls intenta formular una teoría política comprensiva con el propósito de estructurar diferentes intuiciones que, sueltas, no logran representar una alternativa a la doctrina filosófica dominante hasta los sesenta; esto es, el utilitarismo. Por otro lado, Rawls se propone darle un tratamiento más profundo al criterio de justicia distributiva privilegiado por la mayoría de las teorías liberales: la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades es un criterio atractivo porque supone que el destino de la gente no debe estar determinado por su circunstancia social, sino por su elección individual; es decir, en una sociedad donde prima la igualdad de oportunidades, el objetivo es que las diferencias de ingreso y de riqueza tiendan a ser más producto del mérito y de la elección personal, que de la suerte de haber nacido en una familia con altos niveles de ingreso y de riqueza. En suma, lo que subyace al argumento de igualdad de oportunidades es una crítica al mercado: en ausencia de una base social, el individuo pierde su capacidad de elección y, por lo tanto, de autodeterminación.

#### Circunstancias sociales y circunstancias naturales

¿Igualdad de oportunidades? Sí, contesta Rawls, pero también pregunta: ¿de qué oportunidades? En esta interrogante se encuentra el corazón de la teoría de la justicia rawlsiana. Al responder a esta segunda pregunta, Rawls introduce un elemento nuevo: para regular las desigualdades aleatorias o circunstanciales, no es suficiente la compensación de las circunstancias sociales, es necesario compensar las circunstancias naturales, es decir, las diferencias físicas y psíquicas con las que el hombre aleatoriamente nace.

Pero, ¿cómo compensar? La respuesta se desprende de la Concepción General de Justicia (CGJ). Según Rawls, si suponemos un estadio anterior a la vida -una posición original- en la que individuos racionales cubiertos por un velo de ignorancia se enfrentan ante la decisión de elegir un criterio distributivo, éstos llegarían a la CGJ a través de un contrato social. En lo fundamental, esta concepción requiere que todos los bienes sociales primarios (derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza y la base social para el autorespeto) sean distribuidos por partes iguales en la sociedad, a menos de que una distribución desigual favorezca al individuo en la peor situación. A esta preferencia por el sujeto en la peor situación le llama Rawls el Principio de Diferencia.<sup>33</sup> Para Rawls si los individuos actúan a partir de una lógica costo-beneficio, arribarían al CGJ porque querrían reducir al mínimo los costos de "nacer" en la peor situación, es decir, seguirían una estrategia maximin que les permitiera alcanzar el máximo valor posible del mínimo de un conjunto de bienes básicos en caso de nacer bajo cualquier circunstancia social, y en particular si se trata de la peor situación. En otras palabras, los hombres estarían dispuestos a sacrificar recursos potenciales con el objeto de asegurarse una base social mínima que les permitiera participar en la sociedad.

Sin embargo, los bienes sociales básicos así definidos dejan harto campo para la ambigüedad y para la contraposición entre bienes. Rawls procede a la jerarquización en la Concepción Particular de Justicia (CPJ). De esta concepción particular se desprenden dos Principios y dos Normas de Prioridad que han de ser inamovibles:

Primer Principio. Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos.

Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:

- a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y
- b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Primera Norma de Prioridad (La Prioridad de la Libertad)

Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico, y, por tanto, las libertades básicas sólo pueden ser restringidas en favor de la libertad en sí misma.

Segunda Norma de Prioridad (La Prioridad de la Justicia sobre la Eficacia y el Bienestar)

El segundo principio de la justicia es lexicográficamente anterior al principio de la eficacia, y al que maximiza la suma de ventajas; y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de la diferencia.<sup>34</sup>

En estos Principios y Normas, Rawls presenta una jerarquización muy clara: el principio de libertades iguales (libertades civiles y políticas que endosa una democracia liberal) es el antecesor de cualquier otro principio. A éste le sigue el de la igualdad de oportunidades y éste último, a su vez, lleva preferencia sobre la igualdad de recursos. Detrás de esta jerarquización se mantiene como elemento distintivo y medular el Principio de Diferencia.

¿Qué tenemos hasta ahora acerca de las circunstancias naturales? En los bienes básicos, Rawls distingue entre los sociales y los naturales. Los naturales se refieren a valores tales como la salud, la inteligencia, el vigor, la imaginación y los talentos naturales. Sin embargo, ni en la CGJ ni en la CPJ se hace referencia a los bienes naturales básicos. Esto es porque Rawls no resuelve el problema mediante una compensación igualitaria de talentos, sino que le atribuye la solución al

Principio de Diferencia; es decir, se toleran las diferencias naturales, siempre y cuando se encaucen para el beneficio del individuo en la peor situación, en un marco de respeto a los Principios y Normas de Prioridad que se desprenden de la CPJ.

En suma, la igualdad de oportunidades sociales la persigue Rawls a partir de la igualdad de los bienes sociales básicos. La igualdad de circunstancias naturales, por su parte, se resuelve en el Principio de Diferencia. La siguiente pregunta es ¿cómo instrumentar ambos principios filosóficos? Aquí yace quizá el mayor problema de la filosofía política en general y del liberalismo igualitario en particular: las dificultades para traducir los principios filosóficos en políticas públicas. Al planteamiento de Rawls subyacen dos estrategias de política: el objetivo de igualar los bienes sociales básicos sería, en esencia, el planteamiento teórico de una política social; la meta detrás del Principio de Diferencia, es un argumento teórico que respalda programas de combate a la pobreza extrema.

Los instrumentos: la teoría empieza a cojear

Pero, ¿qué tipo de gobierno requiere Rawls para su instrumentación? Como se podrá apreciar, la teoría de la justicia de Rawls entra aquí en un terreno muy pantanoso. Rawls se niega a aceptar la derivación que pareciera natural de su teoría: el Estado Benefactor. Para la instrumentación de la igualdad de los bienes sociales básicos y del Principio de Diferencia, Rawls propone un concepto al que J. E. Meade se refirió como la democracia en la que todos los individuos en alguna medida poseen una propiedad (property-owning democracy).<sup>35</sup> El punto que intenta enfatizar Rawls con este concepto de Meade es que si los individuos entran a los mercados sin algún tipo de propiedad o dotación de capital, su



capacidad de elección y de autodeterminación se verá ensombrecida. Es por ello que los individuos deben ser dotados de capital físico y humano antes de participar en los mercados. Esta dotación de capital toma la jerarquía de la igualdad de recursos que, si recordamos, está antecedida por la libertad y la igualdad de oportunidades. En resumen, Rawls rechaza al Estado Benefactor porque tan sólo propone compensaciones ex-post a la participación en los mercados. La "property-owning democracy" de Rawls, en cambio, se pronuncia por redistribuciones ex-ante, es decir, por dotar a los individuos de capital físico y humano antes de que ingresen a la dinámica de una economía de mercado.

#### Las deudas de Rawls: algunas críticas

Como toda gran obra, A Theory of Justice ha sido objeto de alabanza y vituperio. Una de las críticas más comunes es que la obra de Rawls ha suscitado múltiples aclaraciones por parte de su autor, debido a lo nebuloso de muchas de sus partes. De estas críticas han surgido debates interesantes de los cuales destacan los sostenidos con Ronald Dworkin y Amartya Sen.

La crítica de Dworkin es que la teoría de la justicia de Rawls, y el Principio de Diferencia en particular, deja abierta la posibilidad de que al compensar se subsidie el ocio. Este punto se puede aclarar con un ejemplo. Supongamos que dos personas "x" y "z" parten de una situación en la que existe igualdad de circunstancias sociales y naturales. "X" elige darle un uso productivo a sus recursos y "z" se inclina por el ocio. Al cabo de cuatro años "x" tiene cinco veces más que su capital inicial y "z" se convierte en el individuo en la peor situación. Si se sigue un criterio rawlsiano, cualquier desigualdad que se generara en la sociedad sería tolerable siempre y cuando beneficiara a "z". Utilizar recursos de la

sociedad para "z" sería el equivalente a un subsidio al ocio.

Dworkin propone un esquema distributivo alternativo en el que la acción pública no debe dudar en proveer la dotación inicial ("endowment-insensitive"), pero debe ser cuidadosa con la elección ("ambition-sensitive"), para evitar la desatención de las desigualdades de origen aleatorio y las transferencias a quien por su elección está en la peor situación. A pesar del esquema tan innovador que utiliza Dworkin, en el que cuenta con una subasta y un esquema de seguros, no logra superar el problema del Principio de Diferencia y tan sólo defiende filosóficamente el caso del impuesto a la renta y la existencia de la seguridad social.<sup>36</sup>

La crítica de Sen tiene dos aristas, pero alude en ambas al concepto de bienes sociales básicos. La primera arista toca a la compensación implícita en el Principio de Diferencia, pues, según Sen, no incluye la compensación de circunstancias naturales o, si lo hace, es una respuesta muy débil al problema. La segunda arista apunta directamente a la definición de bienes sociales básicos. El argumento de Sen es que cualquier sociedad es lo suficientemente diversa y compleja como para que una canasta de bienes básicos se convierta en la base social para la elección individual. Sen advierte que en la concepción de los bienes sociales básicos de Rawls existe una suerte de fetichismo que hace aparecer a los bienes básicos como el medio inequívoco para alcanzar la libertad de elección.

Sen dibuja un criterio alternativo que, en lo fundamental, respeta la construcción filosófica de A Theory of Justice, pero diverge en cuanto a lo que una política compensatoria debe intentar igualar. No son bienes básicos los que han de igualarse, dice Sen, sino un conjunto de funciones o capacidades básicas que le permitan al individuo realmente elegir en libertad. Estas capacidades incluyen una nutrición adecuada, salud, vivienda y educación básica.<sup>37</sup> Pero no se trata del bien entendido en términos solamente cuantitativos, sino de una función

cualitativa; es decir, no se trata de dotar a un individuo de un certificado de primaria o de un "carnet" del Seguro Social, sino de la capacidad de leer, escribir y pensar analíticamente, y de la posibilidad, en los hechos, de poseer una buena salud. Por lo tanto, este conjunto de capacidades básicas incluyen aquellas funciones básicas que le permiten a un individuo participar en la vida social de una comunidad. El argumento de Sen para preferir la igualdad de capacidades básicas por encima de bienes básicos es que éstos representan un peldaño más cercano en la cima de la libertad de elección. A diferencia del concepto rawlsiano, el objetivo de las capacidades básicas no se detiene en el bien mismo, sino en la función: la distribución no se agota si no existe la certeza de que el individuo posee los elementos básicos para construir, para elegir su propio destino.

#### Rawls: ¿qué criterios para la autodeterminación?

Fiel a su tradición liberal, el liberalismo igualitario de John Rawls es un férreo defensor de la libertad negativa. Esto es por demás claro cuando Rawls jerarquiza los bienes sociales básicos en la Concepción Particular de Justicia. En esta clasificación, las libertades políticas y civiles tienen una prioridad por encima de la de cualquier otro bien social básico. Rawls es enfático a este respecto: cualquier intento de redistribuir bienes básicos que viole la prioridad de la libertad es rechazado por la teoría de la justicia.

La teoría de la justicia rawlsiana no encuentra su distintivo en la defensa de las libertades negativas, sino en la argumentación a favor de la igualdad de las circunstancias naturales y sociales a través de la igualdad de los bienes básicos y el Principio de Diferencia. Esta redistribución es, en el fondo, una base social para el ejercicio de la voluntad a través de la elección; es, en suma, el fundamento

material mínimo para la libertad positiva. La indisociabilidad entre libertades positivas y negativas es muy claro en la teoría de la justicia rawlsiana. En la construcción de la teoría de la justicia queda patente que las libertades negativas son la condición necesaria, mientras que la igualdad de bienes básicos que representa la base social para el ejercicio de la voluntad es, en esencia, una de las condiciones (externas) en conjunto suficientes para la autodeterminación.

En la teoría rawlsiana surgen dos problemas de cara a la autodeterminación. Uno es de efectividad al traducir el criterio en política pública y el otro es de concepto. El de efectividad es el que Sen le reclama a Rawls. Como bien argumenta el hindú, pedir la igualdad de un conjunto de bienes básicos supone una sociedad homogénea. Cualquier sociedad, no sólo de ahora, sino de cualquier momento en la historia de la humanidad, es fundamentalmente heterogénea. El segundo problema, el de concepto, refiere a la idea de la property-owning democracy. De cara a la autodeterminación ésta es una inconsistencia de Rawls. El concepto alude a una política de socialización de los bienes de capital, un poco a la manera marxista. Como se argumentará con mayor detalle al discutir el marxismo clásico y el analítico, una socialización de los bienes de capital bien puede ir en contra de las libertades negativas y en particular en contra del principio de contribución (o de remuneración a partir de la productividad marginal del trabajo) que el mismo Rawls acepta al considerar un mercado modificado por la igualdad de bienes básicos y el Principio de Diferencia. La socialización afecta el principio de contribución porque la propiedad de bienes de capital puede ser producto de la contribución y al socializar no sólo se elimina la propiedad privada sino se pasa por alto la contribución.

Sen presenta una alternativa teórica que ayuda a la teoría rawlsiana a superar estos dos obstáculos. Al redefinir el concepto de bienes básicos como capacidades básicas, Sen logra brincar a un punto más cercano a la

autodeterminación, pues las capacidades básicas no se refieren a bienes, sino a habilidades que cualquier ser humano necesita para sobrevivir y participar en la sociedad. El concepto de la property-owning democracy, modificado como la basic capacities-owning democracy evitaría dañar las libertades negativas de los miembros de la sociedad. La redistribución de capacidades básicas -igualdad con Principio de Diferencia- posibilita que los individuos participen en la sociedad, tanto en los mercados económicos como en los políticos. El resultado es que aquí se prefiguran las condiciones externas para la autodeterminación.

## MARXISMO CLASICO Y MARXISMO ANALITICO

### Marx: ¿Cómo distribuir?

Es un lugar común identificar al marxismo con la igualdad. Sin embargo, para Karl Marx la igualdad no es más que una condición para llegar a una distribución que posibilite la libertad "absoluta" del hombre. El marxismo clásico es, en el fondo, una doctrina libertaria; una doctrina de la autorealización individual.<sup>38</sup> Pero ¿a qué igualdad se refiere Marx?, ¿qué criterio de justicia distributiva persigue? y ¿para qué libertad? La respuesta a estas preguntas se encuentra, en buena medida, en el texto clásico del marxismo sobre los principios de la justicia distributiva: las Glosas Marginales al Programa del Partido Obrero Alemán, mejor conocido como La Crítica del Programa de Gotha.<sup>39</sup>

Tanto en La Crítica del Programa de Gotha como en El Capital, Marx sostiene que la distribución del ingreso y de la riqueza están dialécticamente vinculadas con la distribución de los medios de la producción. En palabras del

propio Marx, "la distribución de los medios de consumo es, en todo momento, un corolario de la distribución de las propias condiciones de producción. Y ésta es una característica del modo mismo de producción".<sup>40</sup> Si la distribución depende del modo de producir, cada modo, en consecuencia, involucra a un criterio de distribución correspondiente. Según Marx, conforme el proceso histórico de una sociedad se acerca al comunismo, en el paso de un modo de producción a otro - del capitalismo al socialismo y de éste al comunismo- se van depurando los principios de distribución. Revisemos, pues, los principios en los tres modos que a partir del capitalismo conforman el proceso histórico de la sociedad de acuerdo a Marx.

#### La distribución en el capitalismo o la explotación del productor

A grandes rasgos, para Marx el capitalismo se caracteriza por el monopolio de los medios de la producción, y en particular del capital: de los bienes de capital. La distribución que resulta de este modo de producir es que al trabajador solamente se le retribuye en forma de salario parte del valor que generó, y el capitalista se apropia del valor excedente, es decir, de la plusvalía. En este principio de distribución, Marx encuentra el paradigma de la explotación. En palabras de Engels, es a través del trabajo asalariado que el proletariado es forzado "a crear riqueza para otros y miseria para sí mismo."<sup>41</sup>

Pero en los mecanismos de participación de la democracia burguesa el capitalismo ha encontrado una forma de atemperar esta situación: la redistribución del ingreso, por medio de la política fiscal. Para Marx la redistribución fiscal no es más que un simple recurso remedial para suavizar el conflicto entre las clases sociales. Es una justicia tímida porque sólo redistribuye el ingreso, pero ignora lo

esencial: el monopolio de los medios de la producción. Por lo tanto, se consiente la estructura de clases, la explotación, la alienación y, en suma, todo aquello que hace necesario un criterio de justicia distributiva en una primera instancia. En consecuencia, no es posible hablar de la igualdad, de libertad, o de justicia alguna en presencia de la propiedad privada de los medios de producción.

El criterio del socialismo: iguales, pero diferentes

El tránsito del capitalismo al socialismo supone un movimiento revolucionario que inaugura la dictadura del proletariado la cual es, en esencia, una formación política de transición hacia el comunismo. Por paradójico que pareciera, Lenin solía parafrasear a Marx al afirmar que "el proletariado no necesita sino un Estado en vías de extinción; es decir, un Estado constituido de tal forma que comience a desaparecer inmediatamente y que no pueda dejar de extinguirse."<sup>42</sup> En este proceso de extinción, la función del Estado socialista es la abolición de la propiedad privada, centralizándola primero en manos del gobierno, para después descentralizarla paulatinamente hasta dar paso al gobierno de los autoproductores en el comunismo.<sup>43</sup> Es también menester del Estado destruir a su predecesor. El Estado que encarna a la dictadura del proletariado es, pues, un Estado ficticio; un organismo de transición; un "mal necesario"; o, como diría el mismo Lenin, un paso hacia atrás, para dar dos hacia adelante.

La abolición de la propiedad privada abre el paso a un modo de producción diferente; un modo de producción que supone un nuevo principio de distribución. El criterio de justicia distributiva del socialismo parte de la igualdad que se deriva de la abolición de la propiedad privada: al desaparecer la posibilidad de apropiarse individualmente de los medios de producción, desaparece la figura del capitalista y

todos los hombres pasan a ser proletarios. Se diluye la división de las clases sociales y, en tanto proletarios, todos los hombres son iguales. Entonces, ¿qué criterio de distribución se asocia a una sociedad de iguales?

La respuesta de Marx pareciera ir en contra de la misma sociedad de iguales: el principio de justicia distributiva que acompaña a esta igualdad es la remuneración "... a cada cual según su contribución laboral."<sup>44</sup> A simple vista, este criterio es el principio del mercado: retribuir la productividad marginal individual; es decir, asignar el salario real en función de las habilidades y las aptitudes individuales. Indagando en el principio socialista, en la Crítica del Programa de Gotha Marx rechaza la remuneración aritmética equivalente a la contribución laboral del productor, que era ya consensual en el Programa del Partido Obrero Alemán. Al fruto íntegro del trabajo -sostenía Marx- ha de sustraerse la depreciación de los medios de la producción y la inversión para ampliar la producción; un fondo para seguros contra accidentes; un fondo para satisfacer necesidades colectivas como la educación y la salud; y, finalmente, una parte para sufragar los gastos corrientes del gobierno.<sup>45</sup> La remuneración individual es, pues, el resultado de esta larga lista de sustracciones. Además, el salario neto del trabajador no se paga en circulante, sino en especie: en bonos equivalentes a bienes de consumo. Marx reitera una y otra vez que lo que se sustrae al trabajador es bienes de consumo sociales; es valor que indirectamente regresa al productor. Es por ello que esta sustracción es diferente de la capitalista, en la cual el valor sustraído nunca regresa a su productor. En suma, la extracción "social" del socialismo no equivale a la explotación del capitalista.

Ante los ojos de Marx, la distribución socialista no es, sin embargo, una distribución óptima. Para Marx repartir en función de la contribución laboral es una solución subóptima, pues todavía supone la división del trabajo: el sello prototípico "de la vieja sociedad capitalista, de cuyo seno procede el socialismo".<sup>46</sup> Es una



solución subóptima porque al tratar a todos por igual, el socialismo considera al hombre aún "en abstracto". De cualquier forma, el criterio de justicia distributiva que subyace al socialismo es una solución superior al capitalismo, en tanto logra la igualdad proletaria en ausencia de explotación. Es el hombre aún "en abstracto" -diría Marx-, aún alienado, pero ya no explotado.

La justicia distributiva en el comunismo: la autorealización

El tránsito del socialismo al comunismo se presenta una vez que se haya logrado superar la escasez de los recursos. Con la superación de la escasez, desaparece el conflicto y el Estado se hace prescindible. En palabras de Sartori, al superarse la escasez y el conflicto, el comunismo supone, por tanto, la desaparición de la política y de la economía.<sup>47</sup> La abundancia de recursos redundará, a su vez, en la superación de la alienación. En la Ideología Alemana Marx lo ilustra así: "En la sociedad comunista, donde nadie tiene asignada una esfera exclusiva de actividad -sino que cada uno puede realizarse en el ámbito que desee- la sociedad regula la producción general y hace posible que yo me dedique hoy a una cosa y mañana a otra; a cazar por la mañana; a pescar a primera hora de la tarde; cuidar ganado al anochecer; y a criticar después de la cena, en función de lo que se me ocurra, sin por ello convertirme en cazador, pescador, pastor o crítico."<sup>48</sup>

A este modo de producción corresponde el ya mítico criterio distributivo: "de cada cual según su capacidad; a cada cual según su necesidad".<sup>49</sup> A diferencia del socialismo en el que todos los hombres son iguales, en tanto proletarios, en el comunismo "los chorros de riqueza colectiva" presentan las condiciones para la autorealización individual. Según Marx, en el comunismo se abandona la igualdad socialista, pues la abundancia de recursos permite que cada quien aporte según

sus habilidades y reciba en función de sus necesidades. Como los hombres tienen diferentes necesidades, se mantiene la desigualdad socialista en la remuneración individual. Pero ya no se trata de la diferencia que se deriva de las distintas habilidades individuales, sino de las necesidades de cada hombre o mujer. Marx afirma que esta desigualdad es justa porque no crea privilegios y acepta tan sólo las desigualdades que posibilitan el desarrollo de la individualidad: la autorealización. El comunismo, por ende, no exige "iguales idénticos"; todo lo contrario: se trata de una sociedad en la que se liberan las potencialidades de todos los seres humanos que la componen.<sup>50</sup>

#### La crítica a los criterios distributivos del marxismo clásico

Desde su formulación en el siglo XIX y a lo largo de todo el siglo XX, el marxismo clásico ha enfrentado críticas tanto teóricas como de la realidad misma. De entre el caudal de críticas de las que ha sido objeto el socialismo marxista, cabe aquí delinear algunos problemas sobre la socialización de los medios de producción. Al discutir sobre la legitimidad originaria de la propiedad privada, ni Locke ni Nozick fueron lo suficientemente convincentes para defender la legitimidad de la propiedad privada y por lo tanto de las transacciones que resultan del juego del mercado. Sin embargo, de aquí no se deriva que toda la propiedad privada es ilegítima. Deslegitimar toda propiedad privada equivale a borrar de una pincelada a todas las contribuciones personales que han redundado en la adquisición de propiedad.

Pero la socialización no sólo se traduce en la ignorancia de años de trabajo, sino que representa el más grande de los subsidios al ocio. La argumentación de Dworkin sobre el Principio de Diferencia de Rawls se puede hacer extensiva a este

caso. Dworkin argumentaba que el Principio de Diferencia deja espacio al subsidio al ocio; es decir, no considera el caso en que, partiendo de una misma dotación de capital, un individuo decida trabajarlo y el otro consumirlo y dedicarse al ocio. La socialización de los medios de producción también redundaría en un subsidio enorme a quienes optaron por el ocio; es decir, no sólo beneficia a los que históricamente estuvieron desposeídos de capital, sino a los que teniéndolo, optaron por el ocio. Pasemos al plano histórico.

Por más defectuosa que haya sido, y por más tergiversaciones de las que haya estado plagada, es obligado hacer una mención sobre el gran intento de instrumentación del marxismo: la versión soviética del socialismo -el así llamado "socialismo real" o "realmente existente". En el caso soviético, tal como lo apuntaba el mismo Marx, la propiedad privada fue sustituida por la propiedad estatal. Pero el gobierno no sólo se apropió de los medios de la producción, sino del conjunto de las esferas sociales. La dictadura del proletariado no fue transitoria y se convirtió en la dictadura de una élite de partido. El principio de justicia distributiva del socialismo nunca se cumplió, pues las retribuciones, más que darse en función de la contribución laboral, se otorgaron en base a la obediencia partidista. La igualdad del socialismo resultó en una igualdad que si bien favorecía los puntos de partida, su vehemencia por resultados homogéneos terminó por ahogar al individuo.

En torno al principio comunista de la justicia distributiva, la crítica más recurrente gira en torno al supuesto de la abundancia. La suposición marxista de la eventual abundancia de recursos es producto de su tiempo: a finales del siglo XIX el progreso de la sociedad industrial parecía no tener freno. No tuvieron que pasar muchos años para que esta idea sucumbiera e incluso los mismos marxistas aceptaran lo ilusorio que fue retar a la escasez. Sin el supuesto de abundancia, se cae por tierra la segunda parte del criterio distributivo del comunismo (a cada

quien según sus necesidades), y por lo tanto el principio se falsea. Sartori señala que en este supuesto de la abundancia radica la abrumadora candidez libertaria de Marx.<sup>51</sup> Por cínico que parezca el comentario de Sarotri -debe reconocerse- es certero.

### El marxismo analítico

Una de las críticas más interesantes al cuerpo teórico marxista en general, y a los principios de justicia distributiva en particular, la ha realizado el marxismo analítico, de cuya crítica se derivan nuevos criterios de justicia distributiva. El debate más candente se ha centrado en el concepto de explotación y su cuestionamiento más fuerte es el de John Roemer. En términos generales, el concepto marxista de la explotación se refiere al plusvalor que se apropia el capitalista, es decir, a la diferencia entre el valor que genera la fuerza de trabajo y el salario que se le retribuye al trabajador. En esta diferencia Marx encuentra la raíz de la desigualdad. Para Roemer, este concepto es limitante porque circunscribe la explotación exclusivamente al ámbito de las relaciones salariales. Esto implica que las mujeres africanas, latinas y asiáticas que no participan en el mercado de trabajo -pero que en casa sufren discriminaciones por su sexo- o los niños de la calle o los miembros de cualquier minoría sin derechos reales, no son explotados.

### La alternativa

Roemer propone extraer el concepto de explotación de la esfera salarial y llevarlo al ámbito de la justicia distributiva. Para Roemer, de hecho, la relación salarial es

una manifestación de un problema de justicia distributiva y la explotación nace del acceso desigual a los medios de producción.<sup>52</sup> El problema es ex-ante al "juego": cuando los jugadores inician la partida, lo hacen con posesiones desiguales de los medios de producción: unos aportan capital o tierra y otros trabajo. Surge pues un mercado laboral y se generan los fenómenos de explotación y alienación de la fuerza laboral. En este juego, la existencia de una estructura de mercado no redundaría en la libertad para escoger ("free to choose"), sino en la libertad para perder ("free to lose"). La explotación se presenta de existir un juego alternativo en el que el individuo mejore su situación. Este juego alternativo lo esbozan los neomarxistas al dibujar un nuevo principio de justicia distributiva.

El criterio de justicia distributiva que comparten la mayoría de los filósofos y economistas neomarxistas es el de la socialización de los medios de producción. Si se repartiera el capital de una empresa entre sus trabajadores, se resolverían los problemas de la explotación y la alienación del trabajo, incluso en el contexto de una economía de mercado. El filósofo estadounidense Jon Elster considera que una relación salarial exenta de explotación se presenta cuando se alcanza la igualdad de los medios de producción y el individuo dispone de información suficiente para tomar decisiones ocio-trabajo de manera racional.<sup>53</sup> La socialización de los medios de producción resuelve el problema de la alienación, en tanto posibilita a los individuos a decidir sobre la organización de su trabajo, ya sea a favor de la satisfacción individual que reporta el ocio o a favor del trabajo y de las ganancias de capital.

En suma, el principio neomarxista de la justicia distributiva supone un mercado ex-ante regulado mediante la socialización de los medios de la producción. Sin embargo, para los marxistas analíticos no es suficiente con una redistribución del capital "de una vez por todas". A diferencia del argumento liberal, el marxismo analítico apunta que el individuo no es del todo responsable de sus

decisiones, pues en ellas actúan factores exógenos, principalmente culturales. Por ello recomiendan redistribuciones periódicas, para asegurarle al individuo una base social para su elección en un horizonte de largo plazo.

### Los problemas con la distribución del marxismo analítico

El principal problema del criterio de justicia distributiva del marxismo analítico es que se mueve en un esquema racional-comprensivo de política pública o, en otras palabras, supone una estrategia de política que propone soluciones de "golpe y porrazo". La dificultad con una propuesta de esta índole es su inviabilidad político-institucional, pues la teoría no proporciona un diseño para la instrumentación de una política de cambios tan radicales.

Además de esta carencia teórica, subyace un problema adicional: el funcionamiento de los mercados. Si bien el planteamiento neomarxista acepta la existencia de estructuras de mercado -después de la socialización de los medios de producción-, las reasignaciones periódicas de los mismos harían inviable el funcionamiento eficiente de los mercados, pues existiría entre los agentes económicos una enorme incertidumbre sobre el mediano y el largo plazo. Una constante reasignación de los medios de producción terminaría por incentivar a los individuos a optar por el ocio, en espera de una nueva socialización de los medios de producción. En términos muy llanos, el resultado de reasignaciones periódicas sería un subsidio al ocio.

## Marxismo clásico y marxismo analítico: ¿qué libertades?

El principio de justicia distributiva que encarna el socialismo adolece de un problema: la igualdad como identidad. Aunque Marx acepte la diferencia que se deriva de las aptitudes diferentes de los individuos, al suponer un trato igualitario, no ante la ley, sino como proletarios, el socialismo se convierte en la antítesis de la autodeterminación. Marx mismo lo sabía. Pero fue benévolo con el socialismo, pues sólo lo calificó de una solución subóptima. Una segunda crítica que merece el criterio socialista es sobre los medios para acceder a mejores distribuciones. El socialismo que es, en esencia, la abolición de la propiedad privada, requiere de métodos violentos como la revolución armada -para confiscar la propiedad privada- que atentan contra la integridad individual y, en suma, contra las posibilidades institucionales para la autodeterminación.

Como se afirmó con anterioridad, el marxismo en su versión clásica es una doctrina libertaria. Y lo es, no en virtud del criterio de distribución que priva en el socialismo, sino fundamentalmente debido al criterio comunista. En el fondo, el marxismo es la doctrina "moderna" que con más vehemencia ha buscado la libertad positiva. Eliminar la alienación -que era el último vestigio del capitalismo- es el gran objetivo de Marx; trascender la división del trabajo y por tanto la alienación y acceder a la abundancia de recursos, son los dos elementos que posibilitan el contexto social y los medios materiales para que el individuo se determine y se realice. La meta de Marx es, en esencia, tender el puente de las libertades positivas para que el individuo acceda a las delicias de la libertad absoluta.

Si bien Marx es el gran apologeta de la libertad para la autorealización, es decir, de una vertiente de la libertad positiva, es también el gran crítico de la libertad negativa. En el comunismo no tiene cabida la libertad negativa, porque la

abundancia evita el conflicto. Al desaparecer la política, se hace innecesario el gobierno y el Estado de Derecho. La libertad negativa no tiene pues razón de ser en la sociedad comunista. Siendo que tanto la escasez como la abundancia acompañarán siempre al hombre, el Estado de Derecho será, hoy y mañana, la condición para la libertad negativa. El hombre sujeto a la ley seguirá siendo la solución antigua y moderna a la resolución pacífica del conflicto; es decir, es la fórmula que resta algunas libertades pero que es condición para la libertad positiva.

El marxismo analítico enarbola distribuciones o, mejor dicho, socializaciones de los medios de producción periódicas. En el interregno que hay de una socialización a la otra, el principio que acepta es el del mercado: el de la contribución. Si bien para el marxismo analítico esta socialización significa la base social para la libertad positiva y el mercado supone la posibilidad de ejercer la elección, como ya se había apuntado anteriormente, las socializaciones periódicas pueden llegar a representar no sólo un subsidio al ocio, sino una afrenta y una amenaza latente a la autodeterminación. Es una afrenta en tanto la socialización representa la eliminación periódica de las libertades negativas; es decir, la socialización significa que el individuo no cuenta con contrapesos frente al poder despótico de la socialización. Una socialización con un criterio exclusivamente aritmético es, pues, el equivalente de ignorar la voluntad individual, la elección y por lo tanto la autodeterminación.



## EL COMUNITARISMO

### Las condiciones para la distribución y el criterio distributivo

El comunitarismo es generalmente asociado con el socialismo utópico de principios del siglo XIX de Claude-Henri Saint-Simon, Charles Owen o Charles Fourier. Sin embargo, la versión comunitaria que aquí se presenta no recurre al legado de los pensadores utópicos, sino que se remonta, según sus autores, a Aristóteles, a Rousseau y a Marx. Se trata del comunitarismo que han desarrollado en particular el canadiense Charles Taylor y los estadounidenses Michael Sandel y Michael Walzer. En este capítulo se abordará con mayor detalle la obra de Taylor, y en particular su texto ya clásico -no obstante su corta edad- Philosophy and the Human Sciences.<sup>54</sup>

En Philosophy and the Human Sciences Taylor dedica una larga y sustantiva discusión al modo de proceder para arribar a un criterio de justicia distributiva. Señala que cualquier criterio tiene como telón de fondo una concepción particular del hombre -y de su relación con la sociedad-, una definición del bien y una consideración sobre la estructura de la sociedad para la que se busca un principio de distribución. "Diferentes principios de justicia -dice Taylor- están relacionados a concepciones diversas de lo que es el bien, y en particular a nociones distintas de la dependencia del hombre con la sociedad para la realización de ese bien".<sup>55</sup>

Quizá el rasgo distintivo de cualquier doctrina comunitaria o colectivista sea la definición del individuo como un ser social, gregario. Parafraseando a Aristóteles, Taylor afirma que "el hombre es, en esencia, un animal social -de hecho político- porque no es autosuficiente por sí mismo, y en buena medida

tampoco lo es fuera de las polis.<sup>56</sup> Por lo tanto, la única posibilidad de autoconocimiento y autorealización se da en el seno de la comunidad. En estricto rigor, el conocimiento y la realización de los individuos no son ejercicios individuales, sino colectivos. En este sentido, la comunidad deja de ser el instrumento del individuo -como lo afirman según Taylor las doctrinas "atomistas" del contrato social de Hobbes y Locke- y se convierte en su "otra cara". Disociar una cara de la otra equivaldría a perder la moneda, es decir, a perder la capacidad de autodeterminación y autorealización del hombre.

Una vez definido el individuo gregario, Taylor pasa a la sociedad. Sobre ésta, más que una definición, hay una relativización. En principio Taylor afirma que la definición de cualquier principio de justicia distributiva debe contemplar el contexto socio-económico político y cultural que le antecede. Puesto que dos sociedades guardan pocos símiles entre sí y una sociedad varía notablemente a lo largo del tiempo, no es posible conceptualizar un principio de justicia distributiva que sea a la vez homogéneo y sincrónico.

Pero la conciencia de una estructura social existente lleva a los comunitaristas a abogar no sólo por la consideración, sino por el respeto; en otras palabras, la distribución comunitaria parte de la estructura social. Taylor ejemplifica: "dentro de las fronteras de una concepción jerárquica de la sociedad, en la que el orden político refleja el orden universal, no tiene sentido objetar el estatus especial o el privilegio del rey o del sacerdote como una violación de la igualdad."<sup>57</sup> La justicia distributiva debe estar en armonía con los entendimientos constitutivos de la sociedad. Taylor advierte sobre la posibilidad de que se presenten distribuciones que sean justas en la lógica constitutiva de la sociedad, pero que aparezcan repugnantes para algún observador con principios ajenos a los de esta comunidad en específico.

Habiendo entendido hombre y sociedad, el siguiente paso es el análisis del

concepto del bien, en este caso del bien común. A diferencia de las doctrinas liberales y de los pensadores a los que se hace referencia en la introducción del capítulo al abordar lo relativo a la libertad interior (por ejemplo Kant, Jaspers o Freud), en el cálculo comunitario el bien es un parámetro que dicta la comunidad y las preferencias individuales son valiosas en tanto contribuyen a conseguir este bien común. El bien individual no existe como tal, sino en cuanto bien colectivo. En consecuencia, el papel del Estado es el de encauzar las preferencias individuales hacia el bien que define la comunidad. Por lo tanto, en el comunitarismo el Estado abandona el papel neutral que tomaría en un esquema típicamente liberal y se convierte en un Estado perfeccionista.<sup>58</sup> En su definición del bien común, el comunitarismo es muy celoso de las diferencias históricas de cada sociedad. Por esto enfatiza el relativismo social anteriormente señalado: al ser cada comunidad diferente, no puede existir un concepto homogéneo del bien común.

Después de las consideraciones hasta aquí hechas, pareciera que el comunitarismo se negaría a presentar un criterio de justicia distributiva, debido, en buena medida, al relativismo que persigue. Empero, una vez hechas las consideraciones sobre el hombre, la estructura social y el bien común, Taylor traza algunas consideraciones generales para un principio de justicia distributiva. El primero se refiere a la elevación de los niveles de vida de los individuos que componen la comunidad, hasta alcanzar niveles más o menos comparables, es decir, equitativos. El segundo principio es el de la remuneración a partir de la contribución individual. No se trata, sin embargo, de la solución típica de mercado, sino de lo que Taylor bautiza como el principio de la contribución mitigada. Este principio alude a la relación comunitaria del hombre con su entorno y parte del supuesto endeudamiento que tienen todos los miembros de la comunidad entre ellos y con la comunidad misma. Según este principio, si la contribución de algún sujeto al bien común -o a cualquier aspecto de la vida en comunidad- fuera mayor

que la de los demás, este sujeto se hace acreedor a una mayor parte de los recursos de la comunidad, puesto que "le deberíamos más de lo que él nos debe."<sup>59</sup> Este criterio lo respetan todos los miembros de la comunidad, dice Taylor, en virtud de la deuda siempre presente de unos con otros. Es dable, pues, resumir el principio de distribución comunitaria en los siguientes términos: "de cada cual lo que beneficie a la comunidad, a cada cual según su contribución a la comunidad".

La virtud del criterio de justicia distributiva del comunitarismo radica en guardar un equilibrio entre los dos principios aludidos: la búsqueda de la igualdad y el principio de la contribución mitigada. En materia de distribución, sin embargo, el ideal comunitario va más lejos. Inspirado en Rousseau, el objetivo ulterior es que los individuos sean capaces de prestarle menor importancia al valor de los recursos materiales -o sea, que puedan mitigarlo-, y que paulatinamente vayan prefiriendo otro tipo de retribuciones como los honores públicos o el tiempo para realizar labores intelectuales. El ideal comunitario es, en suma, la vida gregaria en la que el hombre tiende a limitar o mitigar sus necesidades en armonía con la naturaleza.<sup>60</sup>

### Las críticas a la distribución comunitaria

La crítica más usual al comunitarismo se refiere a uno de sus conceptos torales: el del bien común y en particular a la forma en que se arriba a este concepto. Esta crítica es de alguna manera similar a la que se le hace al utilitarismo, pues si el bien común se define a partir de una regla de "la mayoría intransigente", es decir, de la imposición de los intereses de la mayoría sin respetar los derechos de las minorías, el comunitarismo no parece respetar los intereses de las minorías y del individuo. Para Ronald Dworkin el problema del comunitarismo es que confunde la

legitimidad que proviene de la participación cívica con la voluntad general. Otras críticas se han centrado en el Estado perfeccionista. Rawls, por ejemplo, le reclama al comunitarismo el espacio tan reducido que el Estado perfeccionista le deja a la asociación civil.<sup>61</sup> Esto se refiere a la posibilidad de que el individuo no sólo sea asfixiado por la comunidad, sino también por el Estado y en particular por el Estado comunitarista.

### El comunitarismo frente a la autodeterminación

El comunitarismo es una doctrina de la autorealización. Es, según Taylor, una doctrina que abandera las libertades positivas, es decir, el ejercicio del autoconocimiento y de la autorealización. Pero conocimiento y realización individual son una tarea social, puesto que el individuo no define sus metas, sino se define a partir de los fines, los cuales son esencialmente sociales. Esto equivale a la definición social de los fines individuales. Aquí radica la principal crítica que se le puede endosar al comunitarismo desde la óptica de la autodeterminación. Si bien el ideal comunitario es el de la autorealización, al incluir en la decisión individual las conclusiones colectivas, el comunitarismo deja de ser una doctrina de la autonomía; es decir, el hombre no es el responsable final de la definición de su bienestar, puesto que éste es, en el fondo, una responsabilidad de la sociedad misma.

Es indispensable aclarar un punto sobre la relación individuo-sociedad en las otras doctrinas que se han tocado a lo largo de los apartados anteriores. Todas ellas, incluso el liberalismo radical -o el atomismo según Taylor- consideran, en mayor o menor medida, la interacción individuo-sociedad. La línea que divide al utilitarismo y a los liberalismos del marxismo y el comunitarismo es la concepción

del hombre: en los primeros, se privilegia lo individual del ser humano, mientras que en Marx y Taylor su naturaleza orgánica, gregaria. Sin embargo, tanto Marx como el liberalismo radical y el igualitario se remiten a la autodeterminación, mientras que el utilitarismo y el comunitarismo dejan la determinación en manos de la sociedad o, en su defecto, de la mayoría.

### ¿QUE CRITERIO PARA UNA NUEVA POLITICA SOCIAL?

Antes de concluir sobre cuál es la doctrina filosófica que mejor cumple con el modelo de libertades negativas y positivas que se presentó al principio de este capítulo, valdría la pena recapitular qué igualdad subyace a cada uno de los criterios de justicia distributiva y cuales son las particularidades de estos criterios. Posteriormente se procederá a la determinación del criterio más apropiado para el diseño de una política social para el México de hoy y a una breve caracterización de lo que podría ser dicha política.

En la revisión del utilitarismo se observó que, no obstante las diferencias en cuanto a la definición de la utilidad, todos los intereses individuales cuentan por igual. Sobre el criterio distributivo se observó que la distribución ha de llevarse a cabo a partir de la igualación de las utilidades marginales de los individuos en la sociedad. Para el utilitarismo ésta es la vía para cumplir con la máxima que Jeremy Bentham enunció a finales del siglo XVII: la mayor felicidad del mayor número de personas.

El liberalismo radical de Nozick, aunque se nutre del liberalismo clásico de John Locke, Nozick también recurre a Immanuel Kant. En las primeras páginas de Anarquía, Estado y Utopía Nozick señala que su discusión parte del imperativo categórico kantiano, el cual exige considerar al individuo como fin en sí mismo.<sup>62</sup>

Nozick argumenta que su teoría es igualitaria en tanto asume que todos los individuos han de considerarse -no sólo por ellos mismos, sino por toda la sociedad- como fines intrínsecos. La igualdad que deriva Nozick de esta discusión es la del respeto al derecho de propiedad absoluto que todos los hombres tienen sobre sí mismos y sobre sus posesiones (siempre y cuando éstas hayan sido adquiridas y transmitidas legítimamente). El criterio consecuente lo parafrasea así: "de cada quien lo que escoja, a cada quien como sea escogido".

La teoría rawlsiana es, en esencia, una teoría kantiana. Rawls también parte del imperativo categórico kantiano y comparte la consideración del individuo como fin en sí mismo. La igualdad en Rawls está presente desde la construcción del principio de justicia; es decir, se encuentra desde la discusión sobre el contrato. El supuesto del "velo de ignorancia" encarna esta igualdad. El contrato rawlsiano -que es, de hecho, el recurso para formalizar su intuición sobre la igualdad de oportunidades-, encarna la igualdad del imperativo categórico. En la formulación del criterio de justicia distributiva a través de las concepciones general y particular de justicia, Rawls reproduce la igualdad de origen. Según Rawls los individuos racionales detrás del velo de ignorancia llegarían a una solución cooperativa: la igualdad de bienes básicos -o de capacidades básicas en la discusión de Sen- que sólo es violable por el Principio de Diferencia.

Al discutir el marxismo clásico y el marxismo analítico surgieron varios criterios. Tanto en el socialismo como en el comunismo, Marx supone la igualdad que se deriva de la socialización de los medios de producción. En el socialismo también persiste una igualdad: al haberse abolido la propiedad privada, todos los hombres son iguales en tanto proletarios. El criterio distributivo que acompaña al socialismo es "a cada cual según su contribución laboral". En el cuerpo teórico marxista la igualdad es solamente un medio para acceder a una situación de libertades plenas en la sociedad comunista. Si bien el comunismo también

presume la socialización de los medios de producción, el énfasis se encuentra en las libertades que se logran al eliminar la escasez y el conflicto. El principio distributivo detrás del comunismo es "de cada cual según su capacidad, a cada cual según su necesidad". El marxismo analítico también se inclina por la igualdad, entendida como la socialización de los medios de producción. Se trata, sin embargo, de una socialización seguida por una estructura de mercado, la cual, a su vez, es seguida por una nueva socialización de los medios de producción. En el interregno que hay entre las socializaciones, el marxismo analítico se rige por el principio de la contribución marginal; criterio prototípico de una economía de mercado.

Finalmente, al revisar el comunitarismo de Charles Taylor se encontró que la igualdad que se persigue es la igualdad de los niveles de vida de las personas que componen la comunidad. El criterio distributivo que subyace al comunitarismo se encuadra en el principio de la contribución mitigada. El principio comunitarista se puede expresar de la siguiente manera: "de cada cual lo que beneficie a la comunidad, a cada cual según su contribución a la comunidad". Como se puede constatar en este criterio, el comunitarismo parte y regresa a la comunidad: al bien común definido por el conjunto.

### La redefinición de la política social

#### Convergencias

En la revisión de los criterios de justicia distributiva que se realiza a lo largo de este trabajo, se verifican notas disonantes, pero también denominadores comunes. Se pueden señalar al menos dos de ellos. El primero es que todas las



doctrinas suponen, explícita o implícitamente una igualdad: la igualdad de las personas y en menor medida la de sus intereses. El segundo denominador común es que todas ellas endosan en algún momento el principio de contribución; es decir, el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual.

Lo que es común -al menos al marxismo analítico, al comunitarismo y al liberalismo radical- es que la distribución a partir del principio de la contribución debe ser modificada; es decir, en el corazón de los tres planteamientos se encuentra la necesidad de cambiar las dotaciones iniciales con las que el individuo ingresa e intenta participar en la sociedad. La respuesta del marxismo analítico es la socialización de los medios de la producción; la respuesta del comunitarismo es un mercado regulado por la participación del Estado en la consecución del bien común; y, finalmente, la respuesta del liberalismo es un mercado ex-ante regulado mediante la dotación de capacidades básicas a los individuos -según Amartya Sen- y, en el caso extremo de la "property-owning democracy", mediante la dotación de capital físico.

¿Qué criterio?

Del abanico de criterios que sostienen las diferentes doctrinas filosóficas, el criterio que mejor satisface al modelo de libertades negativas y positivas es el del liberalismo igualitario de John Rawls, modificado por Amartya Sen. El criterio Rawls-Sen es el que se acerca más a la autodeterminación individual porque se fundamenta en las libertades negativas y las considera como la condición necesaria para el ejercicio de la voluntad a través de la elección individual. Es el criterio más cercano a la autodeterminación porque para el ejercicio de las

libertades positivas exige una base social que no se contraponga con las libertades negativas. La virtud de este principio es que encuentra un equilibrio entre libertades de y libertades para, que redunda en las condiciones materiales para el ejercicio de la autodeterminación. En el ámbito de la libertad externa, la teoría rawlsiana presenta un principio que tiende bien el puente entre lo interior y lo exterior, al posibilitar el sustento material para la autodeterminación.

En términos de la política social que se debe instrumentar a la luz de una sociedad profundamente desigual y con amplios sectores de la población viviendo en situación de pobreza -como la nuestra-, el principio rawlsiano ofrece un criterio que no redunda en políticas públicas que intentan proveer al individuo de todo, incluyendo la definición del bienestar individual. Todo lo contrario: se limita a poner las bases para el ejercicio de la voluntad, a través de la elección individual. El objetivo ulterior es muy claro: la autodeterminación.

La nueva política social

Hacia el ejercicio de la autodeterminación

Del principio de justicia distributiva que presentan Rawls y Sen se desprende una nueva definición de la política social. La nueva política social -como le llamaremos de aquí en adelante- tiene como meta igualar las circunstancias sociales y naturales que atañen a cada individuo de la sociedad, de tal manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación anterior abiertamente injusta. En unas cuantas palabras, el propósito es minimizar las diferencias que no provengan directamente de la elección individual.

Para lograr este propósito, del criterio rawlsiano mismo se desprende una estrategia de política que consiste en la provisión de las capacidades básicas a todos los individuos de la sociedad. Esta política de proveer las capacidades básicas por igual es prescindible sólo si la política trabaja en beneficio de la persona en la peor situación. Lo que subyace al criterio distributivo rawlsiano es una redefinición del papel del gobierno en la sociedad. Se deja atrás la pretensión de que el gobierno está en las condiciones de proveer el bienestar individual. Por el contrario, lo único que habrá de intentar esta nueva política pública es proveer a los individuos la base social necesaria para que sean ellos mismos quienes, a través de la elección personal, decidan la forma en la que participarán en los diferentes terrenos de la sociedad y con ello satisfagan las exigencias externas de la autodeterminación individual. El gobierno se responsabiliza exclusivamente de crear las condiciones para que los individuos adquieran esas capacidades básicas (responsabilidad que puede incluir toda clase de acciones específicas en materia de gasto, de infraestructura, de educación, etcétera). Por eso, se puede decir que este criterio distributivo deriva más bien en una política social destinada a atacar la pobreza y no la desigualdad. Lo que busca en el fondo no es una sociedad de idénticos, sino de iguales con la oportunidad de ser idénticos o diferentes. En ese sentido, si se entiende a la pobreza como la carencia de las capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados, este criterio distributivo implicaría más bien eliminar la pobreza y no la desigualdad, toda vez que esta última, en el largo plazo, sería sólo el resultado de la elección individual. En otras palabras, el problema de la desigualdad que no proviene de la elección individual se iría atenuando sólo en el tiempo mientras más y más individuos contaran con las capacidades básicas necesarias para la autodeterminación.

Condiciones suficientes: libertades económicas, políticas y civiles

Como se comentó ya en la introducción de este capítulo, en la esfera social la elección individual está sujeta a las preferencias y a la capacidad del ejercicio de esas preferencias. La capacidad alude por un lado a poseer las capacidades básicas definidas por Sen. Pero, por otro lado, también remite al contexto en el que se ejercen preferencias y capacidades. En el ámbito social, nos referiremos a las estructuras económicas y políticas en particular.

Respecto a la economía, como ya se señaló, la mayor parte de las doctrinas aquí estudiadas se inclina de alguna o de otra manera por el principio de la contribución; particularmente, para que el criterio Rawls-Sen -que es el que se ha escogido aquí como base para la nueva política social- resulte efectivo, debe estar fundamentado en un mercado libre, pues éste es el único mecanismo capaz de asegurar que la valoración individual de los recursos escasos determine la distribución final de los mismos. En otras palabras, el argumento es a favor de la existencia de mercados competitivos en cualquier actividad económica. Pero no se trata de mercados libres en la extensión total de la palabra, pues el criterio rawlsiano -modificado por Sen- supone una regulación ex-ante que dote a los individuos de las capacidades básicas y materiales antes de su ingreso a la competencia de los mercados. Si existe una idea clara en la teoría de la justicia de Rawls es que en un contexto de desigualdades sociales y naturales, el mercado exacerba el estado de las desigualdades.

Por otra parte, es indispensable añadir una condición adicional a las consideraciones económicas: la estabilidad macroeconómica. Una de las lecciones más amargas que se han aprendido en materia de desarrollo económico en los últimos años es que, en ausencia de estabilidad macroeconómica, no es posible ni el crecimiento ni la distribución. La lección es aún más contundente: sin

estabilidad macroeconómica no es viable la sociedad misma. Por sorprendente que pareciera, el objetivo de la estabilidad macroeconómica, de hecho, se encuentra en el corazón de las libertades negativas. Aclaremos: una de las consecuencias de la inestabilidad macroeconómica, quizá la más importante, es la inflación. Entre otras cosas, la inflación es un impuesto; el más regresivo de ellos. Es un impuesto porque si el dinero no se mantiene como activo financiero, el circulante que se tenga en la bolsa se devalúa con la inflación. Es regresivo, porque las personas de menores ingresos no tienen acceso a las instituciones financieras y, por lo tanto, no son capaces de proteger su dinero de la inflación. El impuesto inflacionario es el único de los impuestos que no es aprobado por el poder legislativo: es decisión única del ejecutivo o de la banca central el monetizar la economía y generar inflación. La inflación es, en suma, una violación de la libertad negativa, pues el individuo no es consultado sobre la devaluación de sus activos monetarios.

Como conclusión se puede decir que Rawls da a las libertades políticas y civiles el lugar de mayor privilegio en su teoría de la justicia. En la traducción de su criterio distributivo a una política pública, ambas libertades conservan su lugar prioritario. La relevancia de estas libertades para la política social se puede ver en dos renglones. El primero de ellos es el de la autodeterminación. Si el gobierno provee de capacidades básicas, entre ellas la educación, la participación ciudadana será más efectiva, pues la elección de un candidato no sólo dependerá de preferencias, sino también de la información de que se disponga. Pero una elección no sólo depende de los que votan y del que es votado, sino de las reglas bajo las cuales se ejerce el sufragio. La elección depende, pues, de que existan las condiciones para llevar a cabo el sufragio; es decir, de que el sistema político se encuentre en condiciones tales que el voto individual "cuenta y se cuenta".

El segundo renglón se refiere a la efectividad y permanencia de la política

social. Una de las características de la política social propuesta es que el gobierno se aboque a invertir en lo esencial: en las capacidades básicas. Para este propósito, es crucial que la inversión se haga privilegiando al Principio de Diferencia: el dinero que requiere esta inversión debe estar dirigido a quien realmente carezca de las capacidades básicas (a los pobres) y no a grupos de interés que se intenten apropiar del bien público. Aquí se asoma la importancia de las libertades políticas y civiles, y de la vigencia del Estado de Derecho. Esta importancia radica en que representan el vehículo para arribar a una situación de igualdad de capacidades básicas. Ya lo enfatizaba Rousseau en el siglo XVIII: "debido a que la fuerza de las circunstancias tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe tender siempre a mantenerla." <sup>63</sup> Dicho de otra manera, si la sociedad ha pactado una concepción particular de justicia, el único medio para ejercerla es el que presenta las libertades políticas y civiles en el marco de un Estado de Derecho y un sistema democrático.

En suma, la impartición imparcial de las justicias conmutativa y correctiva aristotélicas de las que se hablaba al inicio de este capítulo en un auténtico Estado de Derecho, son esenciales para que el individuo ejerza su elección. Si la política social dota a la persona de las capacidades básicas para elegir, la ausencia de mercados competitivos, de un Estado de Derecho o de desigualdades materiales provenientes de una situación anterior abiertamente injusta, harían sucumbir los intentos de la nueva política social. Es por ello crítica la configuración de una estructura económica competitiva y de un verdadero Estado de Derecho que permitan el ejercicio de las libertades económicas, políticas y civiles; es decir, de un contexto económico-político que ayude a cerrar la pinza de la autodeterminación individual.

## La nueva política social: las implicaciones

La implicación fundamental de la nueva política social es que, de darse las condiciones para el ejercicio de la elección individual e instrumentarse el criterio rawlsiano modificado por Sen, se dotaría a los individuos en las peores condiciones de la sociedad de una base social mínima para la autodeterminación y para su ejercicio. Llevada a un terreno un poco más concreto, esta aseveración significaría, en el ámbito económico, que cualquier individuo debería tener la capacidad para participar productivamente en los mercados. La única desigualdad que resultaría sería la desigualdad proveniente de la elección individual y ya no la que se deriva del azar o de situaciones anteriormente impuestas. En el ámbito político, una nueva política social exitosa significaría que los individuos serían capaces de participar razonadamente en la vida política de la sociedad.

Más allá de los resultados a nivel individual, la sociedad en su conjunto también saldría beneficiada. En el terreno político las implicaciones de una población dotada, al menos con capacidades básicas, son enormes para la democracia. Un individuo con mejores niveles de educación, salud, vivienda y nutrición cuenta con mayores posibilidades de participar en el "mercado político". Pero no sólo eso. En la literatura de la acción colectiva, se encuentra bien documentado que entre más pobre es un sujeto, menor es su capacidad de organizarse y de ejercer mediante la acción colectiva una de las funciones vitales del ciudadano: la de incidir en las agencias públicas y vigilar el ejercicio del poder.<sup>64</sup> Si la población accede a este conjunto de capacidades mínimas, estará en posibilidades de iniciar o fortalecer su acción colectiva. Una mayor participación y una mayor vigilancia del poder beneficia no sólo al individuo, sino al conjunto de la comunidad.

En el ámbito económico, observemos ahora la dinámica de una economía

pequeña, abierta y de mercado en la que privan enormes desigualdades sociales y un caudal de personas carentes de capacidades básicas. Pongamos el dedo en el crecimiento económico. En una economía con estas características, existe típicamente abundancia de mano de obra y escasez de capital. El costo de la mano de obra (es decir, del trabajo) es en consecuencia relativamente barato. Esto constituye la ventaja comparativa del país. Sin embargo, conforme la economía empieza a crecer, ingresan capitales a la economía, aumenta la producción y se inicia una etapa de crecimiento sostenido. El trabajo, en términos relativos, se encarece conforme aumenta su productividad y el precio de la mano de obra deja de ser la ventaja comparativa. En este momento, la dinámica del crecimiento depende de la población, de su nivel de conocimientos y habilidades, de su capacidad para asir las nuevas tecnologías y para crear e innovar; en suma, de su productividad marginal. En un horizonte de largo plazo, el crecimiento económico descansará en el cambio tecnológico y en la acumulación de capital humano. Para asegurar un horizonte promisorio, es indispensable poner el primer peldaño: la provisión de capacidades básicas.

Por lo tanto, un individuo bien nutrido, con buena salud y con los conocimientos que implica la educación básica, está en posibilidades de elevar su productividad a la par de los requerimientos de una economía abierta y competitiva. Al elevar la productividad individual se beneficia la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la inversión en los individuos es una actividad rentable para el sujeto y para la sociedad. Es por ello que la política social -así definida- se convierte en un juego suma positiva, es decir, se torna en un juego en el que todos ganamos.



## Notas al Capítulo II

- 1) José Ferrater: Diccionario de Filosofía 3, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 1830.
- 2) Ibid., p. 1831.
- 3) Aristóteles: Ética Nicomaquea, México, Porrúa, 1992, p. 61-65.
- 4) Ibid., p. 66.
- 5) Giovanni Sartori: Teoría de la democracia. Los problemas Clásicos, México, Alianza Universidad, 1989, pp. 414-415.
- 6) Isaiah Berlin: "Dos conceptos de la libertad", en Anthony Quinton: Filosofía Política, México, FCE, 1974, p. 216.
- 7) José Ferrater, op.cit., pp. 1986-79.
- 8) Giovanni Sartori, op.cit., p. 368.
- 9) Isaiah Berlin, op.cit., pp. 216-233.
- 10) Citas tomadas de Giovanni Sartori, op.cit., pp. 366-383.
- 11) Ibidem.
- 12) Aristóteles, op.cit., pp. 28-36 y José Ferrater, op.cit., pp. 1970-71.
- 13) Jeremy Bentham, citado por John Stuart Mill: "Utilitarianism", en Jeremy Bentham, et.al.: The Utilitarians, New York, Dolphin Books, 1961, p. 468.
- 14) Para los propósitos de este capítulo, la discusión se limita al utilitarismo clásico de Bentham y J.S. Mill. Una discusión más detallada de las aportaciones posteriores de Sidewick, Harsanyi y R.M. Hare -entre otros- iría más allá de los alcances de este capítulo. Sin embargo, a pesar de las diferencias de estos autores con los postulados clásicos, la mayor parte de la crítica al utilitarismo clásico que se desarrolla más adelante se hace extensiva al utilitarismo contemporáneo.
- 15) Jeremy Bentham: "An Introduction to the Principles of Morals and Legislation", en Jeremy Bentham et.al., op. cit., p. 17.
- 16) Ibid., pp., 83-88.
- 17) John Stuart Mill, op.cit., p.421.
- 18) Ibid., p. 409.
- 19) Amartya Sen: "Equality of What?", en Choice, Welfare and Meassurment, Mass., Blackwell & MIT Press, 1982, pp. 367-369.
- 20) Amartya Sen: "Individual freedom as a social commitment", The New York Review, June 14, 1990, pp. 49-54.
- 21) John Rawls: "Kantian Constructivism in Moral Theory", Journal of Philosophy, 77/9, pp. 528-530.

- 22) John Stuart Mill, op.cit.
- 23) La distinción entre el utilitarismo de las reglas y el utilitarismo de los actos se le debe a J.J.C. Smart. Richard Mervin Hare desarrolla un argumento a favor del utilitarismo de los actos en casos particulares. Véase, por ejemplo, Richard M. Hare: Freedom and Reason, London, Oxford Paperbacks, Oxford University Press, 1963, p. 135.
- 24) Friedrich A. Hayek: The Road to Serfdom, Chicago University Press, 1972.
- 25) Es indudable que las posturas de Hayek y Buchanan han dejado en la teoría económica una huella más honda que la del mismo Nozick.
- 26) José Ferrater, op.cit., pp. 1633-37.
- 27) Robert Nozick: Anarquía, Estado y Utopía, México, FCE, 1988, p. 154.
- 28) Ibid., p. 163.
- 29) Will Kymlicka: Contemporary Political Philosophy, New York, Oxford University Press, 1990, pp. 95-159.
- 30) Robert Nozick, op.cit., pp. 163-167.
- 31) Will Kymlicka, op. cit., pp. 112-113.
- 32) John Rawls: Teoría de la Justicia, México, FCE, 1985.
- 33) Ibid., pp. 337-342.
- 34) Ibidem.
- 35) Ibid., p. 310.
- 36) Véase Ronald Dworkin: "What is Equality?", Part I: Equality of Welfare; Part II: Equality of Resources, Philosophy & Public Affairs, 10/3-4: 185-246, 284-345.
- 37) Amartya Sen: "Individual freedom as a social commitment", op. cit., pp. 49-54.
- 38) Giovanni Sartori, op. cit., pp. 540-547.
- 39) Karl Marx: Crítica del Programa de Gotha, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1953.
- 40) Ibid., p. 20.
- 41) Federico Engels, en Giovanni Sartori, op.cit., p. 546.
- 42) Giovanni Sartori, op.cit., p. 554.
- 43) Ibid., pp. 547-554.
- 44) Ziyad I. Husami: "Marx on Distributive Justice", en Philosophy & Public Affairs, 1/3, p. 48.
- 45) Karl Marx, op.cit., pp. 15-21.
- 46) Ibid., p. 17.

- 47) Giovanni Sartori, op.cit., p. 547.
- 48) Karl Marx: "La Ideología Alemana", en Obras Escogidas I, Moscú, Editorial Progreso, 1966, pp. 32-33.
- 49) Ibid., p. 20.
- 50) Giovanni Sartori, op.cit., p. 546.
- 51) Ibid., p. 542.
- 52) John Roemer, Free to lose, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1988, pp. 125-147; y, del mismo autor: Valor, explotación y clase, México, FCE, 1989, pp. 101-114.
- 53) Jon Elster, en Will Kymlicka, op. cit., pp. 169-192.
- 54) Charles Taylor: Philosophy and the Human Sciences, Philosophical Papers 2, Cambridge Paperback Library, Great Britain, Cambridge University Press, 1985.
- 55) Ibid., p. 291.
- 56) Ibid., p. 189.
- 57) Ibid., p. 294.
- 58) Will Kymlicka, op. cit., pp. 199-237.
- 59) Charles Taylor, op.cit., p. 314 y Paulette Dietterlen: "Liberalismo y Democracia", Estudios # 22, México, ITAM,, p. 78.
- 60) Charles Taylor, Ibid., p. 314.
- 61) Will Kymlicka, op.cit., pp. 224-232.
- 62) Robert Nozick, op. cit., pp. 17-38.
- 63) Jean Jacob Rousseau, en Giovanni Sartori, op. cit., p. 410.
- 64) Mancur Olson: The Logic of Collective Action, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1965.

### III. DIAGNOSTICO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN MEXICO

En el capítulo anterior se analizaron distintos principios distributivos a la luz de las posibilidades para la autodeterminación y se introdujo el criterio de justicia distributiva que servirá como marco teórico para este libro. Dicho criterio se desprende de la teoría de la justicia de John Rawls y de algunas precisiones que de ésta hace el economista hindú Amartya Sen. A partir de este "criterio modificado" se han esbozado las principales líneas de una nueva política social que consiste en buscar que todos los individuos tengan las capacidades básicas, excepto cuando haya desigualdades que trabajen a favor de la persona en la peor situación de la sociedad; es decir, la igualdad de capacidades acepta una salvedad: el Principio de Diferencia. Este principio consiste en lo siguiente: como toda política social efectiva y eficiente no está exenta de llegar a las demás esferas sociales, una condición sine qua non para la participación libre y racional del individuo en cualquier esfera social es la compensación ex-ante de los desequilibrios referidos a las capacidades básicas. Más aún, en una definición comprensiva de política social, la provisión gubernamental de las capacidades básicas ha de estar acompañada de un contexto adecuado para ejercer la voluntad individual a través de la elección personal: un Estado de Derecho que permita el ejercicio de las libertades políticas y civiles y mercados competitivos que favorezcan el ejercicio de la libertad económica. En otras palabras, la libertad positiva requiere de la libertad negativa. Del trinomio capacidades básicas, Estado de Derecho y mercados competitivos -que hace posible la autodeterminación-, se analiza en este capítulo el primero de estos tres elementos: las capacidades básicas.

Si el objetivo de la política social es compensar las desigualdades aleatorias (sociales y naturales) a través de la igualdad de capacidades básicas y la

aplicación del Principio de Diferencia, lo primero es determinar a quién y en qué medida compensar. De acuerdo con el Principio de Diferencia ha de compensarse al individuo en la peor situación. Salta la pregunta: ¿y quién es el individuo en la peor situación? Vale decir: el pobre. Sí, pero surge una nueva pregunta: ¿quiénes son los pobres? De acuerdo al criterio de justicia distributiva que se desprende del capítulo anterior, es posible concebir a la pobreza de una manera directa: como la ausencia de las capacidades básicas. La pobreza es pues, bajo esta óptica, la carencia de esa base social que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso, para así tomar decisiones tan relevantes como trabajar o no y quiénes han de encabezar el gobierno.

En pocas palabras, desde el punto de vista filosófico, la pobreza es la incapacidad para autodeterminarse; desde el punto de vista económico, la pobreza es la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que deriven en aumentos concretos de su salario real. Por último, en el sentido político, la pobreza implica la incapacidad de participar plena y libremente. Dicho de otra forma, la definición económica de pobreza -la que nos ocupa en este capítulo- implica que ésta no es otra cosa sino la incapacidad de salir de ella: la pobreza es una enfermedad endémica. En este sentido, la base social que conforman la educación, la salud, la nutrición y la vivienda representa tanto la capacidad para autodeterminarse y participar, como la capacidad para generar ingreso. La definición filosófica se desprende del capítulo anterior. La definición económica se apoya en la correlación empírica entre la posesión de las capacidades básicas y el salario real, misma que se abordará en este capítulo. Sobre este punto, diversos estudios han demostrado que la nutrición, por ejemplo, es un elemento fundamental en el rendimiento escolar, y que entre más educado esté el individuo, más alta es su remuneración monetaria. De la misma forma,

varios estudios han establecido que la falta de una vivienda digna deriva en condiciones precarias de salud y que la productividad es más baja entre personas con salud deficiente que entre personas sanas.<sup>1</sup>

Por otro lado, pero en el mismo sentido, la definición de desigualdad se puede referir a que unos individuos posean las capacidades básicas y otros no; es decir, la desigualdad que no admite grados ni matices, la desigualdad que nace de la presencia o la carencia de las cualidades mínimas que posibilitan la libre inserción del individuo en la dinámica social, es la misma que imposibilita su inserción en los mercados, generándose así la peor desigualdad económica en la sociedad: la desigualdad estructural.<sup>2</sup> Por eso resulta fundamental eliminar la pobreza: hay que dar a todos la capacidad para autodeterminarse y participar, la oportunidad de competir. Aunque la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza permaneciera en el corto plazo, el paso que da fundamento a una sociedad formada por individuos iguales con oportunidad para tomar decisiones diferentes habría sido dado.

Este capítulo, como el resto del libro, se ocupa de estudiar el problema que implica la falta de capacidades básicas en una parte significativa de la sociedad. De ninguna manera se quiere implicar que la provisión de las capacidades básicas a toda la población es la condición suficiente para eliminar la mala distribución de los recursos en México; en cambio, sí es la intención de este capítulo establecer que el problema fundamental de pobreza -que es a su vez la causa última de la desigualdad- quedaría resuelto si todos tuvieran la base social mínima que implican las capacidades básicas.

Como se apuntó en el capítulo II, las capacidades básicas no son esencialmente bienes ni servicios; no son primariamente cantidades, sino cualidades, características específicas que tiene o no el individuo. Nutrición, salud, educación y vivienda son las cuatro extremidades inseparables que conforman el

cuerpo de las capacidades básicas. Son cualidades en tanto que la educación no tiene como meta la escolaridad, sino el desarrollo de las capacidades analíticas y creativas que el grado escolar requiere; en la medida en que la nutrición busca la posesión fáctica de carbohidratos, proteínas lípidos y demás componentes de una alimentación adecuada en las cantidades requeridas y no el consumo de X bienes; en cuanto la salud no se limita al acceso a un sistema de salud curativo, sino que requiere de medicina preventiva y de buena calidad; y, finalmente, porque respecto a la vivienda, aunque se trate de un bien, se requiere algo más que el espacio físico: es necesaria una vivienda digna que contribuya positivamente a la conformación del hogar y al desarrollo individual.

Así, en este capítulo se pretende realizar un diagnóstico de la pobreza a partir del concepto de las capacidades básicas. Para atrapar esta compleja realidad, sin embargo, será menester recurrir a estudios que analizan a la pobreza a través de lentes diversos. Para ello, el capítulo se divide en dos partes: en una se presenta la discusión teórica en cuanto a los problemas metodológicos; y en la otra, se presentan los resultados que han arrojado algunos de los estudios más importantes sobre la pobreza en México. Al final, en un apéndice, se aborda la cuestión de la desigualdad. En él se presenta la discusión teórica de lo que es la desigualdad, de dónde proviene y se explica por qué no se puede llegar a una distribución aceptable del ingreso y la riqueza sin antes haber resuelto el problema de pobreza.

La importancia del diagnóstico que se hace en este capítulo es ingente, pues sin éste no sería posible proponer políticas públicas razonables y realistas. En los estudios sobre pobreza, el conocimiento certero del fenómeno reviste una importancia singular: si no se sabe bien a bien quién es el pobre y qué características tiene, se corre el doble riesgo de instrumentar políticas inefectivas y de generar transferencias regresivas, es decir, de dotar de recursos sociales a

individuos que se los pueden procurar por sí mismos. Así también, como se argumentará en el capítulo V, la forma de medir la pobreza ha estado profundamente vinculada al tipo de respuesta pública que se le ha dado al problema. Por estas razones, el diagnóstico es esencial para la propuesta que subyace a este libro.

## LA POBREZA

Indudablemente el término pobreza se relaciona a la falta de algo. "Pobre" es el que no tiene, aunque por lo general no se sabe de qué carece. Se podría decir que "pobre" es el que no tiene cuando menos lo básico, pero ¿qué es lo básico? ¿Salud, educación, nutrición y vivienda? Tal vez, pero la siguiente pregunta debe ser, obligadamente, ¿cuánto de lo básico? Cuando se llega a este punto, no cabe ninguna duda de que las definiciones de pobreza tienen mucho que ver con la manera de definirla y medirla; es decir, la pobreza está en función de lo que el investigador considera como lo básico, como lo mínimo de lo básico y también de la manera en que lo mide.

En la literatura sobre el tema se distinguen dos métodos para medir las condiciones de la población en cuanto a sus necesidades básicas: el directo y el indirecto, este último mejor conocido como el método del ingreso. El método directo mide la insatisfacción fáctica. De hecho, su objeto es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto -o algún elemento del conjunto- de las necesidades básicas. El método indirecto o del ingreso es una medida de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas. A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción.<sup>3</sup>



Ahora bien, ambos métodos pasan por dos momentos en la medición de la pobreza: la identificación y la agregación.<sup>4</sup> La identificación, a su vez, consta de dos pasos: la definición de lo básico -de las necesidades básicas- y lo que es propiamente la medición empírica. Como ya ha sido mencionado, la definición de lo básico es motivo de enormes divergencias entre los investigadores. La naturaleza de las diferencias se podrá apreciar más adelante cuando se examinen las metodologías y los resultados que reportan algunos de los principales estudios sobre la pobreza en México.

Antes de presentar las posiciones principales dentro del debate académico en cuanto a los métodos de medición (directo e indirecto), cabe hacer énfasis en un elemento adicional que ha de tenerse en cuenta para la cuantificación del fenómeno que nos ocupa: si acaso se lograra un cierto acuerdo respecto a la definición de la pobreza -en otras palabras, un acuerdo en cuanto a la manera de medirla cuantitativamente-, todavía faltaría eliminar las diferencias en los estudios acerca de la "intensidad" con que ésta se presenta. Casi todos los investigadores aceptan que no es lo mismo un pobre "a secas" que alguien que padece la pobreza extrema: se puede decir, dentro de un amplio consenso, que la definición depende de la metodología usada para la medición. La única diferencia clara -y también consensual- entre un individuo simplemente pobre y uno en la pobreza extrema es que el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente. Esto es, mientras que el individuo en la pobreza extrema no tiene lo mínimo de lo básico (sea lo que fuere lo que esto quiera decir), el moderadamente pobre sí lo tiene, pero en comparación con el resto de la población no tiene ciertos bienes que, para el nivel de desarrollo del país en el que habita, se podrían clasificar como "de primera necesidad". En pocas palabras, la pobreza extrema parece ser un concepto menos difícil de atrapar, mientras que la pobreza "a secas" es un concepto con tintes más subjetivos y por ello difíciles de

medir.<sup>5</sup> Tener presente esta distinción es de suma importancia para la elaboración de una política pública efectiva, pues, como se verá más adelante, tanto las características como las carencias son diferentes entre quien se encuentra en la pobreza extrema y quien se encuentra en la "moderada".

### Debate en cuanto al método

#### El Método Indirecto

Tanto en estudios sobre México como acerca de otros países, el método indirecto o del ingreso ha sido la vía más transitada para medir la pobreza. Este método intenta encontrar cuál es el ingreso mínimo que potencialmente satisface las necesidades básicas; es decir, el método indirecto no se preocupa por la satisfacción fáctica, por el resultado concreto, sino por los medios monetarios para lograr la satisfacción de la necesidad. Así, sin el afán de restarle mérito, es dable advertir desde un principio que esta metodología sirve más para cuantificar los síntomas -las consecuencias-, que para medir la enfermedad, el problema en sí: la falta de las capacidades básicas.

Según Julio Boltvinik, el método del ingreso identifica y agrega la pobreza de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de pobreza. El siguiente paso es comparar el costo de la CNSE con el ingreso del hogar, para finalmente clasificar como pobres a los miembros de aquellos hogares que no cuenten con el ingreso mínimo para

enfrentar el costo de la canasta normativa. Es común que la línea de pobreza extrema -también conocida como de indigencia- se dibuje a partir del costo de la canasta básica alimenticia: aquellos que no logren siquiera cubrir el costo de los nutrientes básicos se consideran dentro de la pobreza extrema o indigentes.<sup>6</sup>

Sin embargo, la mayor parte de los estudios que utilizan el método indirecto han procedido a partir de la definición de una canasta normativa alimentaria (CNA) y no del conjunto de los satisfactores esenciales. En estos estudios, el costo de la CNA representa la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza moderada se obtiene multiplicando el costo de la CNA por algún factor determinado por el investigador. Este factor generalmente es "el cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos para el primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales".<sup>7</sup>

Una vez identificados los pobres, el siguiente paso es la agregación. La mayoría de los estudios sobre el tema se han inclinado por la agregación aritmética: se suma el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza ( $\sum P(i)$ ) y se divide entre el total de la población ( $N$ ). A este cociente se le denomina la tasa de incidencia ( $H$ ).

$$H = \sum P(i)/N$$

Algunas críticas: problemas de identificación y agregación

El método del ingreso ha sido objeto de muchas y muy variadas críticas que involucran tanto a la definición de pobreza que guía al método, como a las dificultades metodológicas de hacer una medición empírica del fenómeno.<sup>8</sup> Los problemas más difíciles de sortear para el método indirecto han surgido a partir de su parámetro de medición: el ingreso, detrás del cual subyace una definición de

pobreza muy relacionada con el concepto económico del conjunto de posibilidades de elección del individuo o de la familia.<sup>9</sup> Dejando de lado el debate que se ha dado alrededor del término familia -pues es particularmente difícil de definir- bajo este concepto los pobres serían aquellos individuos cuyo conjunto de posibilidades de elección derivado del ingreso -independientemente de las preferencias del individuo- fuera menor al mínimo necesario para alcanzar el nivel de satisfacción determinado por la CNA o por la CNSE.

Por un lado, el problema teórico que surge al definir el nivel de riqueza (o de pobreza) de los individuos a través de su ingreso, es que siempre existe la posibilidad de que una persona obtenga un ingreso menor al que podría realmente obtener. Esto es, como Dworkin apunta,<sup>10</sup> si por su preferencia el individuo rechaza una fuente de ingresos francamente superior a la que tiene -ya sea porque el trabajo le parece desagradable, por su grado de aversión al riesgo, o por cualquier otra razón-, entonces el ingreso subestimaría la verdadera frontera de posibilidades de elección del individuo. En otras palabras, el método del ingreso considera como "pobres" a los que eligen no generar ingresos y ser voluntariamente "pobres".

Por el otro lado, la metodología del ingreso tiene dos problemas: uno teórico y otro empírico. Teóricamente, si se escoge el ingreso corriente<sup>11</sup> para medir el conjunto de posibilidades de elección, el tamaño de éste puede sub o sobrestimarse: si en el periodo que se escoge para medir el ingreso existe la opción de pedir prestado, el ingreso corriente podría subestimar las posibilidades de elección para ese periodo; si durante el periodo de medición existen racionamientos de bienes u obstáculos de cualquier tipo para hacer uso del ingreso, se podría estar sobrestimando el conjunto de posibilidades.<sup>12</sup>

Ahora bien, empíricamente, si se elige el ingreso permanente para medir el conjunto en cuestión, habría que solucionar, al menos, dos problemas: primero, la

carencia de información sistematizada y lo suficientemente confiable para poder determinar el nivel de ingreso permanente de cada individuo o grupo de individuos. Segundo, que la gente efectivamente determinara sus niveles de consumo estando "consciente" de la diferencia entre sus ingresos corriente y permanente.<sup>13</sup> Esta diferencia es vital, ya que en un contexto en donde las personas no cuentan con la información necesaria para poder predecir con certeza el futuro, les resulta difícil acertar a decir si las variaciones en el ingreso son transitorias o permanentes. Por consecuencia tampoco podrían definir sus trayectorias de consumo. Cuando menos hasta hoy, no existe suficiente evidencia (en parte porque no se dispone de los datos necesarios para obtenerla) de que la población en general pueda distinguir entre una cosa y la otra.

Más allá de los problemas que se derivan de medir la pobreza a través del ingreso, surgen dificultades adicionales para cada uno de los estudios en particular. Específicamente, los que infieren la línea de pobreza a partir del costo de la CNA, introducen un fuerte sesgo: como la línea de pobreza se obtiene de multiplicar la línea de pobreza extrema por algún factor, y siendo que la línea de indigencia se obtiene a través del costo de la CNA de las personas que padecen la pobreza extrema, la pobreza se termina definiendo a partir de las preferencias y los hábitos alimenticios de los más pobres; es decir, definir la línea de pobreza a partir de la CNA supone "consistencia con las preferencias alimenticias de los grupos más pobres de la población y con los costos de la región donde viven."<sup>14</sup>

El problema más agudo que se deriva de esta generalización es que se llega a subestimar la magnitud de la pobreza moderada. Este problema queda perfectamente ilustrado a la luz de la teoría económica: conforme aumenta el nivel de ingreso de un individuo, el porcentaje de su gasto total destinado a adquirir comida va disminuyendo; en otras palabras, los alimentos -al igual que un buen número de otros bienes- pasan de ser muy importantes en el presupuesto de los

pobres a ser muy poco importantes en el de los ricos.<sup>15</sup> En un principio, uno pensaría que conforme más grande es la proporción del ingreso que se destina a la compra de un bien, aumentos en el precio relativo de éste incentivarían al individuo a sustituir consumo de dicho bien por consumo de otros. Sin embargo, los pobres no tienen muchas opciones para llevar a cabo la sustitución, ya que los alimentos básicos en general tienen pocos sustitutos. En cambio, los ricos sí tienen la posibilidad de elegir sus alimentos de una canasta mucho más variada. Por lo tanto, conforme aumenta el nivel de ingreso del individuo, éste sustituye alimentos de "primera necesidad" (bienes "inferiores") por alimentos de "lujo" (bienes "superiores"). Por lo mismo, los hábitos alimenticios de los pobres son radicalmente diferentes a los de los ricos. Como consecuencia, al medir un componente de la línea de pobreza con base en los costos de una canasta definida a partir de las preferencias de los indigentes, se corre el riesgo de calcular la pobreza moderada con bienes que ya no forman parte de la canasta de consumo del individuo moderadamente pobre.

Antes de pasar al problema de la agregación, cabe hacer énfasis en un último problema al que se enfrenta cada estudio en particular. Aun cuando se lograran sortear todos los problemas anteriores, faltaría llegar a un acuerdo en cuanto al tamaño mínimo aceptable del conjunto de posibilidades de elección. En otras palabras, faltaría generar un consenso en cuanto a cuánto es lo mínimo de lo básico. El siguiente cuadro ejemplifica la falta de un acuerdo básico entre los investigadores (en este caso entre los de la CEPAL, la extinta SPP, Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos y Santiago Levy) para definir las líneas de pobreza e indigencia en términos monetarios. Sobra decir que la cantidad de pobres en un país depende directamente de la línea que se utilice.

## CUADRO I

### MAGNITUD DE LAS LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA EN DIVERSOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN MEXICO \*

Estudio	Pobreza Extrema (1)	Pobreza (2)	(2)/(1)
CEPAL	3 069	5 940	1.93
SPP/OIT/PNUD	1 803	3 606	2.00
Boltvinik & Hernández L.	7 560	12 752	1.68
S. Levy	2 580	10 808	4.20

\* Pesos mensuales per cápita a precios cercanos al primer trimestre de 1984.

Fuente: Enrique Hernández Laos: "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a Debate, El Nacional, México, 1991, p. 166.

En lo que se refiere a la agregación del fenómeno, en estudios recientes la agregación aritmética de la incidencia de la pobreza ha sido fuertemente criticada. Amartya Sen expone la crítica central a éste método de agregación planteando la siguiente pregunta: ¿basta con la agregación aritmética? Sen argumenta que el principal defecto de la tasa de incidencia de la pobreza (H) es que olvida medir el déficit de ingreso de quienes están debajo de la línea de la pobreza con respecto de ésta. En consecuencia, H deja de considerar el impacto de transferencias de un pobre a un rico o de un pobre a otro pobre.

Para resolver el problema de la agregación Sen propone combinar la tasa de incidencia con la "brecha de la pobreza" (denominada I), que es el déficit agregado de ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza establecida.<sup>16</sup> La virtud de H es que es sensible al número de personas por debajo de la línea de pobreza, mientras que I no lo es. La virtud de I es que mide el déficit agregado de ingreso, mientras que H no lo hace. Lo que resulta más importante de esto es que cuando un pobre transfiere riqueza a una persona más rica H no se altera, pues el pobre sigue estando por debajo de la línea de pobreza y el rico por

arriba. En otras palabras, las políticas públicas que respondieran a H no serían sensibles a este tipo de transferencias perversas si sólo agregan la pobreza aritméticamente. Sen combina ambos métodos y propone un índice, el llamado índice de Sen, que involucra tanto la incidencia (el número de pobres por debajo de la línea de pobreza) como la intensidad (el tamaño del déficit de ingreso). En la sección sobre los estudios de pobreza en México se ilustrará esta argumentación con resultados basados en el índice de Sen.

Por último, es crucial atender a la diferencia entre la pobreza extrema y la moderada propuesta con anterioridad en este capítulo -a saber, que la pobreza extrema se puede considerar como pobreza absoluta mientras que la moderada solamente como relativa. La importancia de esta diferencia radica en que para medir la pobreza en base al método del ingreso, conforme el grado de desarrollo del país aumenta, la línea de pobreza moderada no sólo tiene que ajustarse por el nivel de precios, sino también por el crecimiento medio del ingreso real. Un ejemplo clarifica esta situación: si se supone a una persona que está justo por arriba de la línea de pobreza moderada en un año dado, se puede decir que si su salario real no cae pero tampoco aumenta conforme el ingreso medio real de la economía crece, seguramente se convertirá en pobre relativamente al resto de la población unos años después.<sup>17</sup> En cambio, una persona que está en la pobreza absoluta lo estará sin importar si el ingreso medio de la economía crece o no. De la misma forma, cuando el ingreso medio real de la economía cae, el pobre moderado es relativamente menos pobre (si es que su ingreso real se mantuvo constante). En cambio, una persona absolutamente pobre lo seguirá siendo independientemente de los movimientos del ingreso medio de la economía.



## El Método Directo

El método directo, también conocido como el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tiene como objetivo medir la pobreza a partir de la insatisfacción fáctica de las necesidades básicas. No es a partir de las posibilidades que implica un cierto ingreso que se define la riqueza o pobreza de un individuo, sino con base en resultados concretos -en cierta manera derivados del consumo que efectivamente se realiza- relativos a las áreas que el investigador incluya dentro de la canasta de necesidades básicas.

Parafraseando nuevamente a Boltvinik, el método procede de la siguiente manera: se definen las necesidades básicas; inmediatamente se pasa a la selección de los indicadores que ilustran el grado de satisfacción de cada necesidad; luego se fija el nivel mínimo de cada indicador y se define como pobres a aquellos individuos que no cumplen con el conjunto de estos mínimos. Similarmente, se define a las personas en la pobreza extrema como aquellas que no satisfagan al menos dos de estas necesidades.<sup>18</sup>

La mayor parte de los estudios hacen un mapeo de indicadores que involucran "la alimentación, la vivienda y el grado de hacinamiento, servicios sanitarios, escuelas primarias y el nivel educativo del jefe de familia".<sup>19</sup> En total coincidencia con el método indirecto, la agregación en el método directo es también un ejercicio aritmético de sumar a los individuos que no satisfacen las necesidades básicas para después dividir dicha suma entre la población del país, obteniendo así la tasa de incidencia H.

## Algunas críticas: alcances y límites de la medición en base al consumo

Como se señaló con anterioridad, el método directo mide la pobreza a través del consumo que efectivamente se realiza, para así obtener el nivel de insatisfacción fáctica de un individuo. Cuando se procede así (ya sea mediante el consumo corriente o el permanente), el error en el que indefectiblemente se incurre -desde el punto de vista teórico- es también el de soslayar las preferencias de la persona. Esto es, dadas sus preferencias, el individuo puede elegir el consumo de una canasta de bienes que lo deje desnutrido, habitando en una casa de cartón, vulnerable en su salud y con niveles muy bajos de educación. En una encuesta sobre necesidades básicas, este sujeto aparecería -sin serlo en realidad- como "pobre". Amartya Sen ha ilustrado la "pobreza voluntaria" con un ejemplo muy agudo: el método directo consideraría como extremadamente pobre a un millonario que en virtud de su religión -o por cualquier otro motivo- practicara el ayuno, viviera austeramente bajo cualquier techo y durmiera en una cama de clavos.<sup>20</sup>

Una crítica adicional -ahora desde el punto de vista empírico- se refiere a que la principal herramienta de medición en este método es la información censal: la limitación más general es la falta de información y, en particular, el grado de desagregación de los datos. Independientemente de que el individuo podría estar subsidiado -ya fuera por el gobierno o por algún pariente- y de los problemas para obtener los datos -sobre todo en países como México-, es aún de mayor relevancia el tipo de información a la que generalmente se acude cuando se mide la pobreza de manera directa. Una abrumadora mayoría de los estudios recurren a resultados cuantitativos.<sup>21</sup> Como se expondrá un poco más adelante con detalle, estudios que se abocan a medir la calidad de los servicios han demostrado que al medir cuantitativamente el fenómeno, se subestima el estado verdadero de las

cosas.<sup>22</sup> Por ejemplo, en el caso particular de la educación es un lugar común que los estudios tomen al nivel de escolaridad como el indicador relevante, dejando de lado los resultados cualitativos de rendimiento académico.<sup>23</sup> En el caso de la salud, los diferentes estudios de pobreza emplean datos tales como el número de camas de hospital o médicos por habitante, ignorando lo esencial: la calidad de los servicios que se ofrecen, el tipo de medicina que se practica y lo que se ha dado en llamar "las condiciones para la salud".<sup>24</sup>

En suma, el gran problema con los diferentes estudios de las NBI es que subestiman la pobreza al estimar el fenómeno a partir de resultados meramente cuantitativos. Observar cualidades sería una forma más efectiva de identificar -y por ende de atacar- el problema desde su raíz. A este respecto, el estudio de las capacidades básicas sería una aproximación más cercana al problema de la pobreza. En un apartado subsecuente se intentará realizar una primera aproximación a la medición de las capacidades básicas en México.

Los puntos de encuentro: la complementariedad

De la discusión precedente parecería que, a pesar de todo, el método directo es superior al método indirecto por varias razones. Destacan tres de ellas. La primera es de definición: el método directo se propone medir la insatisfacción fáctica, mientras que el método indirecto mide la satisfacción potencial. La segunda es metodológica: el método directo, al medir el hecho, cuantifica el problema en sí, mientras que el método indirecto cuantifica la satisfacción potencial, y por lo tanto, en el fondo, mide pobreza potencial. Finalmente, el tercer argumento a favor del método directo se refiere a la herramienta empírica: mientras que éste no tiene que adoptar supuestos acerca del ingreso, el método indirecto no puede evitar el

riesgo de sub o sobrestimar el nivel de la pobreza.

Sin embargo, decir sin más que el método directo es siempre preferible sería demasiado simplista. Ese juicio merece una discusión un poco más elaborada, pues en el fondo las implicaciones de política que se derivan de medir la pobreza estarán muy ligadas a la metodología de medición, ya sea indirectamente por el ingreso o directamente por indicadores del consumo. Boltvinik argumenta que al medir la insuficiencia de ingreso, la respuesta de política también se inscribe en la línea del ingreso; es decir, tiende a desembocar en políticas públicas que tienen como objetivo generar empleos o elevar el ingreso salarial. En contraste, al medir la pobreza a partir del método directo se tiende a dar respuestas diferentes: las poblaciones objetivo no requieren ingreso, sino de "créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares".<sup>25</sup> Si bien también es cierto que la respuesta de política no sólo está condicionada a la forma de medir el fenómeno, en el caso de México, sobre todo en las últimas dos décadas, sí se ha presentado esta correlación. En este punto abundará el capítulo V.

Dado que sería inútil tratar de solucionar todos los problemas que implican ambas metodologías, para aproximar la magnitud del problema de la pobreza este libro parte de una metodología directa que se basa en el concepto de capacidades básicas. Por un lado, este concepto elimina el problema de hacer la medición en base a datos cuantitativos. Por otro, al recurrir a una metodología directa se eliminan todos los problemas que se derivan del método indirecto. Sin embargo, además de que en el caso de México aún no se cuenta con la información necesaria para realizar un estudio completo a partir del concepto de capacidades básicas, no hay que olvidar que la superioridad del método directo se diluye al observar fenómenos que van más allá de su alcance, en particular el de las preferencias individuales. Como ya se argumentó, el método directo sobrestima la

pobreza al soslayar dichas preferencias, pues desecha la posibilidad de que alguien elija un nivel de satisfactores menor al de las necesidades básicas. Por eso, antes de hacer una primera aproximación a la medición de las capacidades básicas en México, en las siguientes secciones se analizan algunas de las conclusiones de estudios basados en el método del ingreso. Así, dichas conclusiones complementarán la medición directa -basada en el concepto de capacidades básicas- que guía la estrategia de una nueva política social que propone este libro.

#### México: algunos resultados del método del ingreso

El estudio sobre la pobreza en México es una preocupación relativamente muy reciente. Quizás el primer trabajo exhaustivo a partir del método del ingreso es el que realizó un grupo de investigadores bajo el auspicio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), misma que data de 1979.<sup>26</sup> Desde entonces se han realizado importantes estudios sobre el fenómeno y su evolución. A continuación se describirán tres de estos trabajos y se presentará una breve reseña de sus resultados. Se trata de un estudio de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y de dos trabajos no institucionales: uno de Santiago Levy y el otro de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos.<sup>27</sup> La razón principal por la cual se han escogido estos tres estudios es que son en alguna medida comparables, pues los tres parten de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1983-84. Para contextualizar la dinámica del problema, también se discutirán dos estudios sobre las tendencias de largo plazo de la pobreza: el mismo de Boltvinik y

Hernández Laos y uno del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).<sup>28</sup>

## El estudio de la CEPAL

La CEPAL, organismo dependiente de las Naciones Unidas, ha llevado a cabo diversos estudios de pobreza en diferentes países de América Latina. Los estudios de la CEPAL se basan en la metodología de la Canasta Normativa Alimentaria que se describió en el apartado anterior, pero con algunas características específicas importantes. Primero se calcula el costo de una "canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, considerando sus hábitos de consumo predominantes, así como la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos".<sup>29</sup> Este costo representa la línea de pobreza extrema. Posteriormente, la línea de pobreza se obtiene multiplicando el costo de dicha canasta alimenticia por un factor de 2 para medios urbanos y por uno de 0.75 para medios rurales. Para el estudio sobre México, los datos de la ENIGH 1983-84 fueron ajustados con las cifras de las Cuentas Nacionales, para evitar los sesgos inherentes a la encuesta.

Sin embargo, como lo ha hecho notar Nora Lustig, el ajuste realizado por la CEPAL adolece de serios problemas debido al sinnúmero de "supuestos riesgosos" con los que se llevó a cabo la corrección.<sup>30</sup> Además, desgraciadamente, la CEPAL no especifica a qué decil de "los habitantes" se refiere cuando considera los hábitos alimenticios predominantes. Como se indicó con anterioridad, es muy importante no calcular la CNA a partir de los hábitos alimenticios de los más pobres. Aun así, y sin olvidar todos los defectos del método indirecto, cabe señalar, por el contrario, que la CEPAL acierta en dos

puntos clave: uno es tomar en cuenta la disponibilidad efectiva de alimentos; el otro es que al tomar los precios relativos de los alimentos y no los absolutos, elimina algunos sesgos inflacionarios.

Veamos los resultados:

**CUADRO II**

**INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**% DE LA POBLACION**  
**1984**  
**CEPAL**

	<b>RURAL</b>	<b>URBANO</b>	<b>TOTAL</b>
POBREZA EXTREMA	24.0	8.0	13.0
POBREZA MODERADA	27.0	22.0	24.0
POBREZA TOTAL	51.0	30.0	37.0

Fuente: CEPAL: "Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta", en Enrique Hernández Laos, op. cit., p.173.

Como se puede apreciar en el cuadro II, según la CEPAL en 1984 poco menos de cuatro de cada diez mexicanos eran pobres. De este universo de pobreza, de cada diez nacionales dos y medio eran pobres moderados y 1.3 eran indigentes. De acuerdo al medio en el que se desenvuelve la población, si se atiende a comparaciones relativas, la pobreza rural era mayor que la urbana, tanto en su modalidad de pobreza extrema como en la de moderada. Sin embargo, en números absolutos, la pobreza total urbana era mayor que la rural, aunque comparando pobreza extrema y moderada, se verifica para ese año un número mayor de indigentes en el campo, ya sea en términos relativos o absolutos. En suma, se pueden concluir tres cosas a partir de los datos de la CEPAL: una es que

la pobreza extrema era un problema sesgadamente rural; una segunda es que mientras la pobreza moderada tendía a ser relativamente más pronunciada en el campo, en números absolutos era un fenómeno más urbano que rural; y otra es que la pobreza, como quiera que se le viera, era un problema de enormes magnitudes en nuestro país.

### Boltvinik y Hernández Laos

El estudio de Boltvinik y Hernández Laos obtiene la línea de pobreza extrema a partir del costo de la canasta submínima de bienes y servicios (CSByS) especificada por Coplamar, pero, a diferencia de ésta, la canasta que construyen Boltvinik y Hernández Laos no solamente incluye requerimientos alimenticios sino que también involucra la energía y los medios para prepararlos, la vivienda, la salud y la educación. El costo de la CSByS se actualiza con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del primer trimestre de 1984. Boltvinik y Hernández Laos obtienen la línea de pobreza moderada calculando el costo monetario de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales -también definida por Coplamar-, para luego sumarlo al costo de la CSByS. Al igual que la CEPAL, Boltvinik y Hernández Laos ajustan los datos de la ENIGH 83-84 a los datos de Cuentas Nacionales.<sup>31</sup>



CUADRO III  
 INCIDENCIA DE LA POBREZA  
 % DE LA POBLACION  
 1984  
 BOLTVINIK-HERNANDEZ LAOS

	RURAL	URBANO	TOTAL
POBREZA EXTREMA	52.9	20.0	29.9
POBREZA MODERADA	23.2	29.6	28.6
POBREZA TOTAL	76.1	49.6	58.5

Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos: "La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México", en Enrique Hernández Laos, *op. cit.*, p. 173.

Como se observa en el cuadro III, según Boltvinik y Hernández Laos casi seis de cada diez mexicanos vivían en 1984 por debajo de la línea de pobreza, de los cuales tres eran pobres moderados y tres eran indigentes; es decir, el problema de la pobreza a nivel nacional era tanto de indigencia como de pobreza moderada. Sin embargo, si se desglosan las cifras de acuerdo al medio en el que habita la población, se puede verificar que la indigencia se presentaba con mayor intensidad en el campo que en las ciudades, tanto en términos absolutos como relativos -tal y como lo apunta también la CEPAL. En contraste, y también en coincidencia con el estudio bajo el auspicio de la ONU, la pobreza moderada era un problema que, en términos absolutos, se demostraba mucho más urbano que rural. Por último, aunque a grosso modo ambos estudios arrojan resultados cualitativamente similares, la gravedad del problema, desde cualquier punto de vista, parece ser mucho mayor a la luz del estudio de Boltvinik y Hernández Laos que bajo el de la CEPAL.

## El estudio de Levy

El estudio de Santiago Levy parte de la definición de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) de Coplamar. Sin embargo, Levy argumenta que el costo de dicha canasta no es efectivamente el costo monetario mínimo y que, además, no incluye el autoconsumo. Para salvar esta dificultad, Levy hace su propio cálculo del costo monetario mínimo de la CNA y luego incluye el componente del autoconsumo sumando un factor de expansión de 25 por ciento al costo de la CNA (suponiendo que todo el autoconsumo es de alimentos), lo que constituye la línea de pobreza extrema. La línea de pobreza moderada se obtiene a través del costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

A diferencia de los dos estudios analizados anteriormente, los datos de Levy no están ajustados con las Cuentas Nacionales, por lo que los resultados tienden a sobrestimar la incidencia de la pobreza. Sin embargo, cabe señalar que la metodología de agregación utilizada por Levy sí incorpora las críticas de Sen; es decir, cuando se agrega la pobreza se toman en cuenta tanto la profundidad de la pobreza como su distribución. Los resultados se resumen en el cuadro IV.<sup>32</sup>

## CUADRO IV

### INCIDENCIA DE LA POBREZA % DE LA POBLACION 1984 SANTIAGO LEVY

	<b>1</b>		<b>2</b>	
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
POBREZA EXTREMA	19.5	10.1	2.6	1.2
Rural	37.2	21.1	5.7	2.7
Urbano	10.0	4.1	0.9	0.3
POBREZA MODERADA	61.7	71.1	27.8	29.2
Rural	59.5	75.6	40.9	43.9
Urbano	62.8	68.7	21.1	21.7
POBREZA TOTAL	81.2	81.2	30.4	30.4
Rural	96.7	96.7	46.6	46.6
Urbano	72.8	72.8	22.0	22.0

1: Agregación aritmética.

2: Agregación tomando en cuenta la profundidad y la distribución de la pobreza.

A: La incidencia se obtiene utilizando la CNA de Coplamar que, según Levy, no es la de costo mínimo.

B: La incidencia se obtiene utilizando una CNA de costo mínimo calculada por Levy.

Fuente: Santiago Levy: Poverty Alleviation in Mexico. The World Bank, Working papers WPS 679, Washington, 1991, p. 27.

Antes que otra cosa hay que decir que, comparando los tres estudios, queda clara la relevancia que tiene para esta metodología la definición de pobreza que el investigador propone: el número de pobres varía notoriamente dependiendo del ingreso monetario que suponga la línea de pobreza. Sin embargo, en el cuadro IV se puede observar que las estimaciones de Levy confirman los resultados de los dos estudios anteriores: en cuanto a la localización de la pobreza extrema, se puede decir que en 1984 la mayoría de los indigentes vivían en zonas rurales. Además, si se agrega la pobreza tomando en cuenta su profundidad y distribución, también se puede decir que los más pobres de entre los indigentes vivían en

zonas urbanas.

Otra conclusión importante es que, de acuerdo a mediciones indirectas, en el mejor de los casos tres de cada diez mexicanos vivían en la pobreza a la mitad de la década de los ochenta. Si se piensa en números absolutos, esto quiere decir que en 1984 al menos unos 22 millones de personas eran pobres en México. Si bien el método indirecto no dice todo lo que hay que decir en cuanto a las características de la pobreza en México, cuando menos sí da una idea de la magnitud del problema. El siguiente paso sería contestar a la pregunta: ¿siempre ha habido pobres en México?

### Tendencias de largo plazo

Para dar un sentido más amplio al análisis de la pobreza, es necesario contextualizar en el tiempo los resultados de los tres estudios hasta ahora analizados. Para ello, se hará uso de dos estudios que también utilizan el método del ingreso. Nuevamente se recurre a estudios institucionales e individuales: el informe sobre pobreza del Consejo Consultivo de Pronasol y el estudio de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos.<sup>33</sup>

#### Pronasol: las cifras en el tiempo

En 1990, el Consejo Consultivo de Pronasol presentó un estudio a partir del método indirecto (desgraciadamente no se describe la metodología), que da cuenta de la incidencia de la pobreza en el periodo que va de 1960 a 1987. Los resultados son los siguientes:

CUADRO V  
EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MEXICO  
1960-1987  
PRONASOL

	1960	1970	1977	1981	1987
POBLACION NACIONAL*	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
POBREZA EXTREMA**	56.7	39.3	29.7	19.2	21.3
POBREZA MODERADA**	19.7	22.3	24.5	25.8	29.6
POBREZA TOTAL**	76.4	61.5	64.2	45.0	50.9

\* Millones de personas

\*\* Porcentaje de la población

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos. El Nacional, México, 1990, p. 20.

Como se aprecia en el cuadro V, en el periodo que va de 1960 al primer año de la década de los ochenta, la pobreza total en México disminuyó considerablemente en términos relativos. De hecho, la incidencia de la pobreza tuvo una drástica caída de 31 puntos porcentuales. Esta caída, sin embargo, es fundamentalmente un descenso en la proporción de indigentes en el país pues, como se observa en el mismo cuadro, la pobreza moderada aumentó seis puntos porcentuales. Así, la caída en la proporción total de pobres se puede explicar en su mayoría por la gran cantidad de personas que logró en esas dos décadas "saltar" la línea de pobreza extrema para convertirse, simplemente, en un pobre moderado. Ahora bien: como se detallará en los capítulos IV y V más adelante, este resultado fue más bien consecuencia de la migración del campo a las ciudades, de los subsidios urbanos generalizados y del crecimiento sostenido que experimentó la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador y el auge

petrolero. En otras palabras, estos tres factores provocaron que una gran parte de la pobreza extrema rural se convirtiera en pobreza urbana moderada.

En ese sentido, es importante notar que si se ajusta la línea de pobreza moderada de acuerdo al grado de desarrollo del país como se propuso con anterioridad en este capítulo, la cantidad de personas relativamente pobres habría sido mucho mayor, pues, tan solo en el periodo 1960-75 el salario mínimo real en las áreas urbanas, por ejemplo, creció 91.8 por ciento.<sup>34</sup> Visto de otra forma, si se toma en cuenta que durante ese periodo el PIB creció 159.3 por ciento en términos reales,<sup>35</sup> no es sorprendente que, dejando fija la línea de pobreza moderada, el número de pobres disminuyera tanto. El punto es que con un ingreso nacional casi 160 por ciento más grande en términos reales, no se puede considerar igualmente pobre a una persona que después de 15 años tiene el mismo ingreso personal real.

Las caídas tanto de la pobreza total como de la pobreza extrema cambian su tendencia a partir de la crisis de 1982. Esto se debe a que durante la crisis todo favoreció la "creación" de pobres: el deterioro de la economía en general, la recesión, los recortes en el gasto público, el retraimiento de la actividad económica del gobierno, la inflación, etcétera, provocaron que la pobreza total creciera en seis puntos porcentuales.

Profundizando un poco más en el análisis del cuadro V, y si se atiende a cifras absolutas, el panorama se ensombrece todavía más. En términos absolutos la pobreza total no dejó de aumentar desde 1960 hasta 1987, exceptuando el breve periodo del boom petrolero (1977-81). Nuevamente el incremento se debe a los aumentos en la pobreza moderada, pues la pobreza absoluta disminuyó en el periodo de estudio a tasas crecientes. Este fenómeno se aprecia mejor si se observan las tasas de crecimiento de la pobreza en el cuadro VI. Aun cuando la pobreza moderada creció a tasas decrecientes, ésta tuvo un aumento del orden de

159.7 por ciento entre 1960 y 1981, cifra mucho mayor que el 98.3 por ciento de crecimiento de la población en ese mismo periodo. Valdría decir también que, si se hubiera ajustado la línea de pobreza moderada por nivel de desarrollo, la situación sería mucho más dramática. Además, desde cualquier punto de vista, a partir de 1981 la situación se agrava, y tanto la pobreza extrema como la pobreza moderada crecen a tasas que doblan la tasa de crecimiento de la población; es decir, la pobreza experimenta su crecimiento en términos reales más grande de la era moderna de México. Sin embargo, no se puede dejar de decir que el cambio estructural en la economía mexicana iniciado a mediados de la década de los años ochenta sentó las bases macroeconómicas mínimas para poder reanudar el combate a la pobreza en la década actual.

#### CUADRO VI

##### EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA TASAS DE CRECIMIENTO 1960-87 PRONASOL

	60-70	70-77	77-81	81-87
POBLACION	40.8	24.9	12.8	13.7
POBREZA EXTREMA	-2.5	-5.5	-27.1	26.3
POBREZA MODERADA	59.2	37.2	18.7	30.4
POBREZA TOTAL	13.5	9.9	-6.4	28.7

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit.

Es interesante notar que la disminución relativa de la pobreza se puede asociar a los años del desarrollo estabilizador y, sobre todo, al período del auge petrolero. Sin dejar de apuntar que la disminución en la pobreza extrema es notoria en estos periodos, esta caída se debe, como se explica con mayor detalle en el capítulo IV, al conjunto de subsidios generalizados y no a políticas de largo plazo. Tan engañosa es dicha disminución, que ante un shock externo sobre la economía (la brutal caída de los precios internacionales del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales), la incapacidad de respuesta de los mexicanos en general y de los pobres en particular, provoca el revertimiento de las tendencias y la profundización de la pobreza en nuestra sociedad. Es decir, si en lugar de los subsidios generalizados que caracterizaron al periodo se hubiera invertido en las capacidades de los individuos, el largo camino de la reforma estructural de la economía mexicana no se hubiera convertido en un retroceso en el combate a la pobreza: de haberse empleado mejor los recursos petroleros habría disminuído la pobreza en forma permanente.

Boltvinik y Hernández Laos: un estudio de las cifras en el tiempo

Con base en la misma metodología de su estudio sobre la incidencia de la pobreza, Boltvinik y Hernández Laos proceden a estudiar la evolución del fenómeno a partir de 1963 y hasta 1988. Adicionalmente, estos dos investigadores utilizaron sus resultados de incidencia para construir un índice de Sen y otro de Atkinson, que dan cuenta de resultados más refinados sobre la pobreza en México.



## CUADRO VII

### EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MEXICO 1963-1988 BOLTVINIK-HERNANDEZ LAOS

	1963	1968	1977	1981	1984	1988
POBLACION*	40.8	47.9	63.8	71.4	76.5	83.0
POBREZA TOTAL**	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0

\* Millones de personas

\*\* Porcentaje de la población

Fuente: Banamex: México Social 1990-91. Estudios Sociales, Banamex, México, 1992 y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, op. cit., p. 180.

La tendencia de la incidencia de la pobreza que sugiere el estudio de Pronasol se corrobora en la investigación de Boltvinik y Hernández Laos. Como se ilustra en el cuadro VII, entre 1963 y 1981 la incidencia de la pobreza cayó en 29 puntos porcentuales. También en coincidencia con el estudio de Pronasol, el mayor alivio de la pobreza se presenta entre los años de 1977 y 1981, mientras que el retroceso más acentuado se da entre 1981 y 1984. Así pues, en términos relativos, valga decir que aunque los montos no son exactamente iguales, las tendencias sí son muy parecidas en ambos estudios. Además, en términos generales, los apuntes hechos a las cifras de Pronasol son válidos también en este caso.

Nuevamente, si se atiende a los números absolutos la gravedad del asunto es mucho más notoria. En el cuadro VIII se puede notar que la pobreza en términos absolutos aumentó desde el año 63 -exceptuando otra vez el auge petrolero-, mostrando un incremento de más de 14 millones de personas en las dos décadas siguientes a 1968. Sin embargo, en este caso no se puede

corroborar que la caída en la tasa de crecimiento de la población total pobre se deba a una caída absoluta en la pobreza extrema. Finalmente, Boltvinik y Hernández Laos encuentran también que la crisis de los ochenta representa la peor etapa de la historia moderna de México en lo que respecta a la profundización del problema de la pobreza.

CUADRO VIII  
 EVOLUCION DE LA POBREZA  
 TASAS DE CRECIMIENTO  
 1963-1988  
 BOLTVINIK-HERNANDEZ LAOS

	<b>63-68</b>	<b>68-77</b>	<b>77-81</b>	<b>81-84</b>	<b>84-88</b>
POBLACION	17.4	33.2	11.9	7.1	8.5
POBREZA TOTAL	10.0	6.4	-6.4	29.2	9.4

Fuente: Elaboración propia con base en Banamex, op. cit. y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, op. cit.

Los resultados que se presentan en el cuadro IX son producto de metodologías más precisas que las utilizadas para obtener la incidencia de la pobreza en los estudios anteriores. Esto es en virtud de que tanto el índice de Sen como el de Atkinson libran los problemas de la agregación que se discutieron en secciones anteriores. Sin embargo, al estar contruidos a partir de la incidencia del estudio de Boltvinik y Hernández Laos, los índices heredan los problemas inherentes al estudio de estos autores, a los cuales ya se hizo referencia. Tanto el índice de Sen como el de Atkinson consideran un estado exento de pobreza cuando su valor es cero; al contrario, el estado de pobreza es total cuando el resultado del índice es la unidad. Por ejemplo, para el caso del índice de Sen,

"conforme mayor sea la incidencia de la pobreza, mayor su intensidad o sea más alta la concentración del ingreso entre los pobres, mayor será el valor numérico del Índice de Pobreza de Sen...".<sup>36</sup>

CUADRO IX  
INDICES DE POBREZA  
1963-1968  
BOLTVINIK-HERNANDEZ LAOS

	<b>1963</b>	<b>1968</b>	<b>1977</b>	<b>1981</b>	<b>1984</b>	<b>1988</b>
INDICE DE SEN	0.541	0.454	0.315	0.258	0.315	0.316
INDICE DE ATKINSON	0.530	0.437	0.406	N.D.	0.420	N.D.

Fuente: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, op. cit., p. 180.

Tomando como referencia el índice de Sen -y parafraseando a Enrique Hernández Laos-, entre 1963 y 1981 "la incidencia de la pobreza se habría reducido en cerca de 30 puntos porcentuales...".<sup>37</sup> Hernández Laos va todavía más lejos al decirnos que también, para ese periodo, el déficit medio de ingresos de los pobres -expresado como proporción de la línea de pobreza- se redujo, y que la distribución del ingreso entre los hogares pobres mejoró. Sin embargo, a partir de los primeros años de los ochenta los componentes del índice de Sen registran una mayor pobreza, implicando que todo lo que se ganó durante el auge petrolero (en lo referente a la lucha contra la pobreza) se perdió a lo largo de los primeros tres años de crisis económica. Para concluir, valga decir que de los resultados que se aprecian en el cuadro IX, la conclusión más importante que se desprende es la siguiente: los dos índices dan cuenta de una tendencia similar a la que reportan los estudios de incidencia de la pobreza, aunque con diferencias en lo relativo a la magnitud del problema.

## La medición directa: una aproximación a la medición de las capacidades básicas en México

Como ya se mencionó anteriormente, la mejor respuesta a la pregunta de cómo debe medirse la pobreza es el método directo o de necesidades básicas insatisfechas, siempre y cuando se cumplan dos condiciones adicionales: primera, que no se deje de utilizar alguna medida indirecta para eliminar "el caso del asceta", expuesto por Sen; segunda, que la medición directa sea más bien cualitativa y no cuantitativa. En la siguiente sección, se presenta una primera aproximación a la medición directa de la pobreza en México a través del concepto de capacidades básicas ya expuesto a lo largo de este libro.

### Nutrición

Como el resto de las capacidades básicas, la nutrición guarda una estrecha correlación con los niveles de aprovechamiento escolar de los niños, la productividad de los trabajadores y, en general, con el "nivel de vida" de cualquier individuo. No obstante, muchos investigadores han dado a la nutrición un lugar especial -y con mucha razón- dentro de los estudios de pobreza. Es cierto que un mal estado de salud, una mala educación o una vivienda que no cumple con un mínimo de cualidades contribuyen a perpetuar el círculo vicioso que convierte a la pobreza en una enfermedad endémica. Sin embargo, la falta de alimento es quizá el problema más agudo que aflige no sólo a México, sino al mundo entero. Además, habría que señalar que mientras una familia no se pueda procurar alimento suficiente, difícilmente los miembros de ésta pensarán en educarse,

utilizar medicina preventiva o conseguir una vivienda "digna". En este contexto, no sería demasiado categórico afirmar que la primera preocupación del hombre es alimentarse; tampoco lo sería afirmar que alguien que está mal alimentado es definitivamente pobre.

## La nutrición en México

El problema de la desnutrición en México queda muy bien ilustrado en el resumen del estudio "Combate a la pobreza-vertiente alimentaria" que API Consultores realizó a petición del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Según éste, y en total concordancia con lo que plantea este libro, "una sociedad de la que grandes sectores se encuentran mal alimentados...es enfermiza, débil, incoherente, incapaz de producir y desarrollarse". La "desnutrición que no mata, pero que produce enanos, que recluye por infecciones la mitad de los días de la infancia, que vuelve huraño al preescolar, que al escolar le impide concentrarse, que le hace fracasar en su intento por leer o escribir, que obliga al descanso excesivo, que encierra en sí mismo y aísla a quien debiera aprender interactuando, que produce futuras madres tan pequeñas y frágiles que no podrán sino procrear desnutridos", "...es el principal problema nacional de salud desde por lo menos el siglo XVI".<sup>38</sup>

¿Quién tiene este problema?<sup>39</sup>

Según el estudio de API, 20 por ciento de los mexicanos muestran algún grado de desnutrición. Sin embargo -y aunque esta cifra resulta verdaderamente alarmante-

, lo que resulta más patético es que la desnutrición afecta a la parte más frágil de la sociedad: 20 por ciento de los niños en México nacen desnutridos; 51 por ciento de los niños en las zonas rurales del país padecen la desnutrición; 2.6 millones de niños menores de 5 años -es decir, 30 por ciento de la población de esta edad- no tiene la dieta mínima para estar nutrido.

En términos familiares, el estudio señala que cuando se presenta la desnutrición, las familias con tres miembros tienen un déficit alimenticio de 4 por ciento de nutrientes en promedio; las que tienen entre cuatro y seis miembros presentan un déficit de 16 por ciento y cuando la familia está integrada por siete o más personas, la alimentación alcanza un déficit de 30 por ciento.

Tal y como el método indirecto nos haría pensar, esta cara de la pobreza se manifiesta con mucho más fuerza en las regiones del país en donde el ingreso por habitante es más pequeño y/o donde la distribución del ingreso y la riqueza está más concentrada: los estados que tienen un porcentaje más alto de niños desnutridos son Oaxaca, Chiapas, Chihuahua y Durango. En general, los índices de desnutrición alcanzan los niveles más altos en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Esto es, los estados con la situación socioeconómica más desfavorable son los que están en la peor situación en cuanto a la alimentación. Del mismo modo, no es de sorprender que la población indígena -la más marginada de los procesos económicos y sociales en la sociedad mexicana- es la que tiene los índices más altos de desnutrición: 80 por ciento de dicha población padece este mal en algún grado. Todo esto confirma la ausencia de una alimentación cualitativa mínima.

Sin embargo, cualquier solución a este problema debe contemplar como requisito básico el resolver también la carencia de servicios básicos como drenaje, agua potable, etcétera (de los cuales se hablará un poco más adelante). El problema de desnutrición generalmente se resuelve mucho más fácil cuando

esas otras carencias han quedado satisfechas, dado que así se eliminan las enfermedades más comúnmente asociadas a la desnutrición. Resueltos los problemas de infraestructura es necesario crear las condiciones para que los alimentos estén disponibles, sean accesibles y la población tenga la capacidad económica para adquirirlos. Sólo así se podrán gestar las circunstancias en las que los individuos puedan participar en todas y cada una de las esferas sociales de una sociedad abierta, tanto en lo que a libertades económicas se refiere, como en lo que toca a las libertades civiles y políticas. Sólo así se podrán sentar las bases para que quien actualmente padece pobreza deje de hacerlo.

## Salud

Al igual que el resto de las capacidades básicas, la salud es uno de los prerequisites para que el individuo se desarrolle integralmente: tanto en el contexto de una economía de mercado que permite el ejercicio de las libertades económicas, como en el de un Estado de Derecho que posibilita el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Específicamente, la correlación entre un buen estado de salud y la productividad está ampliamente documentada.<sup>40</sup> A pesar de esto, "la frecuencia y tipo de patología con la que cotidianamente coexiste la población, así como sus relaciones con los factores de riesgo derivados del entorno ambiental y con los recursos para su atención, permanecieron hasta fechas muy recientes fuera de la óptica de los investigadores ocupados en el diagnóstico de la situación de la salud de la población mexicana, y de los planificadores de las políticas públicas en este sector".<sup>41</sup> Mucho de esto tiene que ver con el hecho de que, si bien teóricamente cualquier persona puede dar una definición de lo que es la salud, la verdad es que pocos pueden definir el concepto en términos concretos.

Cualquier persona puede contestar a una pregunta en una encuesta referente a su estado de salud, pero presumiblemente no todos pueden contestar si tienen o no la capacidad básica salud.

Ciertamente el concepto de salud es muy difícil de atrapar. En los diferentes estudios acerca de la salud en México no hay uniformidad en cuanto a la definición del término salud.<sup>42</sup> Lo que sí queda claro, es que la mayoría de las definiciones de salud abarcan un gran espacio. Por ejemplo, se puede decir en general que las condiciones de salud de la población se reflejan en las desviaciones negativas de las funciones físicas o psicológicas.<sup>43</sup> Pero eso quiere decir todo: desde la mínima alteración del estado físico, hasta las alteraciones potenciales en la salud mental de una persona derivadas del entorno ecológico en el que vive. Esto implica que, si se quiere estudiar la salud, primero hay que definir muy bien qué es lo que se quiere estudiar: qué tipo de enfermedades padece la población, en qué etapa de la transición epidemiológica se encuentra México, o cuáles son las condiciones para la salud (no las condiciones de salud) que enfrenta la sociedad, etcétera.

La salud como capacidad básica y su relación con la pobreza

En términos de lo que aquí nos ocupa, lo importante es tratar de hacer una aproximación de cuál es el estado de la capacidad básica salud en México; es decir, de qué tan pobre es la población en este aspecto. De lo que aquí se trata no es de hacer un análisis cuantitativo con los indicadores ya conocidos de cobertura, tamaño de la infraestructura para atender problemas de salud, etcétera, sino de hacer un análisis cualitativo de las condiciones que la población enfrenta para tener un buen estado de salud. Básicamente, dicho análisis pone énfasis en dos variables: primero, cuáles son los factores de riesgo que la población enfrenta;



segundo, si existe o no la oportunidad real de acceder a la medicina preventiva o curativa. Una vez habiendo determinado el estado de estas variables, se tratará de identificar qué regiones del país están en desventaja en cuanto a lo que la medicina preventiva y curativa se refieren. No se trata aquí de averiguar si la población está enferma o no, sino de las oportunidades reales de tener a lo largo de la vida un buen estado de salud. La capacidad básica salud no se refiere a que el individuo esté sano todo el tiempo; más bien se refiere a que el individuo tenga acceso a los medios de prevención de enfermedades y a que, en el caso de que efectivamente se enferme, tenga acceso, cuando menos, a un sistema primario de salud que reduzca al mínimo inevitable la pérdida de productividad relacionada a las enfermedades (ya sea mala nutrición, ausentismo en la escuela o el trabajo, bajo o nulo aprovechamiento escolar y/o bajo rendimiento laboral).

Salud: ¿todos tenemos esta capacidad básica?

La última Encuesta Nacional de Salud (ENS) -aunque data del año de 1987- tiene mucho que decir a este respecto. Esta encuesta es la única fuente de datos "que permite el análisis de la situación de una muestra de toda la población, incluyendo la que no es cubierta por los servicios institucionales del sector, al mismo tiempo que detecta las causas de demanda no satisfecha".<sup>44</sup>

Partiendo de la ENS, el primer síntoma de la falta de la capacidad básica salud se puede derivar de las cifras que reflejan los factores de riesgo que enfrenta la población. Es importante resaltar la relevancia de éstos pues, por un lado, de aquí se derivan muchas de las enfermedades que afligen a un gran número de mexicanos (más adelante se hablará de las principales causas de morbilidad y mortalidad de la población) y, por otro, porque erradicando la

presencia de este tipo de riesgos el gobierno puede obtener economías a escala en la provisión de la capacidad básica salud y la equidad derivada del Principio de Diferencia.

Por ejemplo, los riesgos derivados de no tener una vivienda digna son considerables.<sup>45</sup> Según la ENS sólo 67.2 por ciento de las viviendas en el país en 1987 estaban hechas de tabique, tabicón, block, piedra y materiales similares; el resto eran de cartón, carrizo, bambú, palma, embarro, madera, lámina o adobe. Otro de los riesgos más importantes se refiere a que 18.8 por ciento de las viviendas no tenían disponibilidad de agua entubada (ni siquiera en el terreno), 26.6 por ciento no tenían drenaje y sólo 60.8 por ciento tenían disposición de excusado con agua corriente dentro de la vivienda.

Ahora bien: muchos de los riesgos a la salud provienen inclusive desde antes de nacer. En la ENS se consigna que 19 por ciento de los partos en el país en 1987 se realizaban en casa y que 14.1 por ciento se llevaban a cabo sin ningún tipo de atención profesional. La consecuencia más inmediata de esto -y la señal más clara de que los riesgos de salud al nacer son altos- es que la mortalidad por cada 1 000 nacimientos era de 77.8 para los hombres y de 50.8 para las mujeres (63.9 en total) en 1987.<sup>46</sup> Sin embargo, éste no es el único síntoma de un problema grave: de la población menor a un año en 1987, 14.1 por ciento padecía algún tipo de patología perinatal. Dentro de este grupo destacaban los casos de hipoxia (20.2 por ciento), prematurez (19.5 por ciento), bajo peso al nacer (16.8 por ciento) y las infecciones (13.2 por ciento). Aún más, de los niños que sobrevivían al nacimiento, la tasa de mortalidad por cada 1 000 antes de cumplir los cuatro años era de 79.1 para los hombres y de 64 para las mujeres (71.9 en total). Esto está relacionado al hecho de que 18.9 por ciento de los niños en 1987 no tenían ningún periodo de lactancia, ya que la falta de la leche materna está seriamente correlacionada con algunas deficiencias del sistema inmunológico.

Para tener una idea más clara del problema, también es muy importante señalar que estos riesgos se combinan con otras circunstancias que guardan estrecha relación con la falta de cobertura del Sistema Nacional de Salud y con las escasas oportunidades de acceder a la medicina preventiva. Según la ENS, en 1987 50.5 por ciento de la población del país era de la llamada "abierta"; es decir, la mitad de la población no estaba cubierta por ninguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE, IMSS-COPLAMAR, etcétera). La institución con mayor cobertura -el IMSS- tan solo cubría al 29.4 por ciento de la población.<sup>47</sup> Un síntoma más claro de la falta de cobertura es que, por ejemplo, de los casos de parto en 1987 en los que no se demandó atención formal, 17.2 por ciento declararon como razón fundamental la lejanía de los lugares de atención y 5.4 por ciento simplemente no pidieron asistencia por la falta total del servicio. Lo que es todavía más patético, de las personas que sufrieron algún accidente o enfermedad que las alejara de sus actividades rutinarias y que demandaron atención profesional, 7.8 por ciento tardaron más de tres horas en trasladarse de su vivienda al establecimiento de salud (cabe destacar que 0.3 por ciento de los casos -159 casos de 41 272 en la muestra o, potencialmente, 52 900 casos en todo el país- tardaron en llegar uno o más días).

En lo que a medicina preventiva se refiere, de los casos en donde hubo limitación de actividades por razones de salud en 1987, 42.8 por ciento fueron por causa de una enfermedad adquirida y sólo 12.3 por ciento por accidentes. Visto desde un punto de vista mucho más fundamental, en 1987 9.0 por ciento de los niños menores de cinco años no tenían la vacuna antipoliomielítica; 19.7 por ciento no tenían la vacuna DTP; 29.0 por ciento no tenían la antisarampionosa y 30.4 por ciento no tenían la vacuna BCG.

Una tercera manera de apreciar la falta de medicina preventiva en México es a través de las causas de morbilidad y mortalidad más importantes para la

población mexicana. Según la Dirección de Sistemas de Cómputo de la Secretaría de Salud, en 1987 la causa de mortalidad más importante en México eran las enfermedades del aparato circulatorio (18.5 por ciento); luego seguían los traumatismos y envenenamientos (15.2 por ciento); en tercer lugar estaban las enfermedades infecciosas y parasitarias (10.9 por ciento); y, la cuarta causa de muerte más importante eran las enfermedades de las glándulas endócrinas, la nutrición, el metabolismo y la inmunidad (9.7 por ciento). Lo que esto refleja en términos de la transición epidemiológica y de salud preventiva es que, si bien parte de la población tiene como enemigo principal a las "enfermedades del primer mundo", todavía hay mexicanos que no cuentan con los medios necesarios para defenderse de las "enfermedades del tercero".<sup>48</sup> El relativamente alto porcentaje de muertes por enfermedades infecciosas, parasitarias, de las glándulas, el metabolismo y relacionadas con la mala nutrición no es otra cosa que una señal de que en México hay muchas enfermedades que se pueden prevenir, que ello no se hace, y que, además, estas enfermedades frecuentemente llegan a causar la muerte.

¿Quiénes son los que no tienen la capacidad básica salud?

Una vez establecido que no todos los mexicanos enfrentan buenas condiciones para la salud, es muy importante identificar específicamente a los individuos que no cuentan con esta capacidad básica y que, por lo tanto, viven en la pobreza. Visto desde este punto de vista, lo que resulta tener mayor relevancia es nuevamente el círculo vicioso que se genera cuando una persona de bajos ingresos no tiene oportunidades dentro de una economía abierta de mercado debido a que no cuenta con las capacidades básicas para generar ingreso.

En estos términos -y dada la falta de información que relacione el ingreso

personal o familiar con el tipo de enfermedades que se padece-, una manera de establecer la presencia de dicho círculo vicioso es cruzar información de ingreso (o producto) per cápita con información de morbilidad por estado. A priori se podría esperar que entre más bajo es el ingreso per cápita, más atrasada es la etapa de la transición epidemiológica en la que se encuentra el estado en cuestión. De paso, este mismo ejercicio aporta una idea general de las regiones en el país que enfrentan las peores condiciones para la salud.

Según un estudio basado principalmente en la ENS aparecido en la revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México, en 1987 los estados del sur, centro y sureste continuaban -comparando con 1980- "en condiciones menos favorables que las del norte y el Valle de México: en aquellas la proporción de PEA ocupada en el sector primario -el menos productivo y peor remunerado- es mayor; son menores las proporciones de viviendas en adecuadas condiciones sanitarias, de unidades con acceso al consumo de diversos bienes y de población cubierta por la seguridad social, y mayor el porcentaje de niños no vacunados y de mujeres que dan a luz sin tener acceso a la atención hospitalaria".<sup>49</sup> Este estudio presenta también un mapa que clasifica a las entidades federativas del país según las condiciones para la salud en ellas prevalecientes en 1987: es de destacar que Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los estados que se encuentran en las peores condiciones. En el caso opuesto se encuentran los estados industriales del norte (Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas), al igual que Jalisco, el estado de México y el Distrito Federal. Si se comparan estos resultados con el cuadro X, resulta bastante claro que los estados que tienen bajos ingresos por habitante (y presumiblemente muy mala distribución de la riqueza) son casi los mismos que enfrentan las peores condiciones para la salud. Esta correlación resulta muy importante porque pone de manifiesto una parte total del círculo vicioso al que se ha venido haciendo referencia a lo largo de

este capítulo.

#### CUADRO X

ESTADO	PIB <u>PER CAPITA</u> ESTATAL (1980)		
Tabasco	159.4	Distrito Federal	121.6
Nuevo León	100.2	Baja California	81.6
Baja California Sur	80.5	Quintana Roo	75.5
Coahuila	72.9	Sonora	69.0
Tamaulipas	65.4	Jalisco	64.1
México	61.5	Chihuahua	60.1
Colima	58.0	Chiapas	55.5
Querétaro	54.6	Aguascalientes	50.2
Morelos	48.7	Campeche	48.3
Sinaloa	48.1	Veracruz	46.0
Durango	46.0	Yucatán	45.5
Nayarit	45.2	Hidalgo	41.7
Puebla	41.3	Guanajuato	41.3
San Luis Potosí	37.1	Michoacán	35.3
Tlaxcala	35.1	Guerrero	33.7
Zacatecas	30.0	Oaxaca	25.3

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. Diana, México, 1992, p. 81.

#### Educación<sup>50</sup>

La educación -y la educación básica en particular- es uno de los mejores instrumentos para la participación efectiva del individuo en las distintas esferas sociales. En los más diversos estudios se ha comprobado el impacto de la educación en la productividad individual y por lo tanto en la capacidad de generar ingresos.<sup>38</sup> Asimismo, la educación representa la precondition para una participación activa y razonada en los procesos políticos de un país: entre más -y mejor- educación se posea, menores serán los obstáculos para entender y analizar las ofertas de los distintos actores políticos y, en consecuencia, menores serán los costos asociados a la participación política.

Vista con estos ojos, la educación es un elemento sustantivo para ejercer la

libertad positiva; es decir, la elección y, por ende, la autodeterminación. También lo es para poder generar ingresos que permitan al individuo, a la vez que educarse más, salir de la pobreza que implica tener una mala nutrición, poca salud y una vivienda "indigna". La educación, pues, representa una de las capacidades básicas que el gobierno debe proveer por igual, a menos de que la desigualdad derive en el beneficio del individuo en la peor situación de la sociedad. Pero ¿a qué educación apelan las capacidades básicas? La educación que se intenta medir para hacer una estimación directa de la pobreza remite a la educación básica: al preescolar, la primaria y la secundaria. Sin embargo, aunque los estudios más recientes y confiables subrayan que la rentabilidad social de la inversión pública en lo que a educación se refiere tiende a ser mayor en el nivel de secundaria que en el de preescolar y primaria,<sup>39</sup> en el caso de México -y adelantándonos un poco al texto mismo- el aprovechamiento escolar antes de la secundaria es tan bajo que ni siquiera es necesario medir el aprovechamiento o la eficiencia terminal en la secundaria para emitir un juicio al respecto. Por ello, en este libro únicamente se mide la capacidad básica educación en los niveles de preescolar y primaria. Además, como se ha insistido reiteradamente, el grado escolar en sí no es lo relevante, sino el conjunto de conocimientos y habilidades que el grado supone: la medición directa debe ser cualitativa -no cuantitativa- para que efectivamente resulte mejor hacerlo así que a través del método del ingreso.

#### La educación como capacidad básica

Para desentrañar los hilos que configuran a la educación como capacidad básica, es necesario especificar cuáles son las cualidades o las habilidades específicas que ésta supone. En lo que toca a la educación preescolar, la capacidad a la que se alude exige que el niño, al cubrir el grado, haya logrado desarrollar la habilidad mínima para resolver operaciones lógico-matemáticas y operaciones infralógicas

elementales; se requiere que el niño tenga la capacidad de entender funciones simbólicas básicas; que haya aprendido a socializar -es decir, que sea capaz de insertarse y trabajar en grupo-; y, finalmente, que el niño haya desarrollado las habilidades psicomotoras que le permitirán realizar cualquier actividad con la coordinación mínima entre la mente y el cuerpo.

En lo referente a la educación primaria, la meta es que los niños adquieran un conjunto de conocimientos básicos sobre la naturaleza y la sociedad; es también menester que al terminar la primaria posean las habilidades de la lecto-escritura y tengan el manejo mínimo del lenguaje matemático, así como la capacidad para resolver operaciones y problemas básicos. El objetivo ulterior es que, al recibir y desarrollar este conjunto de conocimientos y habilidades básicas, los niños, a su vez, hayan adquirido las capacidades analíticas y de abstracción mínimas que cualquier actividad de una sociedad moderna demanda.

Es importante aclarar que la educación preescolar forma parte de la capacidad básica educativa. El resultado que han arrojado diferentes estudios sobre el aprovechamiento escolar en la primaria reporta que uno de los factores determinantes del aprovechamiento escolar en los primeros años de la primaria depende, en buena medida, de la educación preescolar;<sup>40</sup> es decir, la probabilidad de que un niño tenga éxito en adquirir los conocimientos y las habilidades que supone la primaria es mayor cuando ha cursado el preescolar que cuando no lo ha hecho. Así también, diferentes estudios han encontrado en la carencia de educación preescolar una explicación a la deserción en los primeros años de la primaria.<sup>41</sup> Así, la educación preescolar forma parte de las capacidades educativas básicas porque el conjunto de habilidades que se desarrollan en los años de dicho nivel son indispensables para iniciar la primaria. Si habilidades como las psicomotoras no se desarrollan en los primeros años de vida del niño, su desarrollo posterior será más complejo y perderá efectividad. Determinar cuál es el



estado de la educación básica en México es el primer paso hacia la medición de una de las capacidades básicas que debe tener toda la población para salir de la pobreza.

Educación como capacidad básica: ¿dónde estamos?

Para saber quiénes son los individuos que poseen los conocimientos y las habilidades que supone la educación básica, parecería suficiente revisar el porcentaje de la población que cuenta con la educación primaria y observar el porcentaje de la demanda que el Sistema Educativo Mexicano (SEM) satisface actualmente. Sin embargo, los datos sobre cobertura serían sólo una primera ventana para analizar la educación como capacidad básica, pues tan solo reflejarían la sombra del problema. Cuando la mirada se dirige hacia otras ventanas, se empieza a captar el verdadero rostro de éste. Las estadísticas educativas reportan que la mitad de los niños que estudian algún grado de la primaria, desertan. No es por ello extraño que de cada diez niños que ingresan a primero de primaria, tan solo seis de ellos terminan el sexto año.

Pero el problema es aún mayor. De acuerdo con exámenes estandarizados de la misma SEP y de organismos particulares,<sup>42</sup> tanto los niños que terminan el ciclo preescolar, como los que concluyen el de la primaria, lo hacen con resultados que no cumplen con los objetivos anteriormente señalados: en otras palabras, cubren el grado, pero no cuentan ni con el conocimiento ni con las habilidades que el grado supone. Esta situación es reflejo de un grave fenómeno de credencialismo; es decir, en el SEM se ha perpetuado una situación en la que los maestros parecen enseñar y los niños parecen aprender. Con los exámenes

estandarizados realizados por la misma SEP y por organismos independientes se ha revelado una situación mucho peor al nivel de reprobación oficial del 10 por ciento: se ha revelado la falta de la capacidad básica y la presencia de un problema agudo de pobreza entendida ésta como se le ha definido en este libro. Veamos los resultados.

A nivel preescolar, en un examen estandarizado aplicado al inicio del año escolar 1984-85 en cuatro estados de la República y el Distrito Federal, la SEP reporta que la mitad de los niños que se encontraban en primer año y que habían cubierto el preescolar no eran capaces de resolver las preoperaciones lógico-matemáticas elementales. Los resultados referentes a operaciones infralógicas son menos trágicos, pues el 34.6 por ciento de los niños medianamente resolvieron dichas operaciones y sólo el 4.2 no fue capaz de resolver nada. En el área de función simbólica, cerca de la mitad de los niños obtuvieron resultados muy pobres, aunque en socialización la mayoría de los niños lograron resultados positivos.<sup>43</sup> La conclusión más importante que se desprende de estos resultados es que los niños que terminan la educación preescolar no cumplen con los requisitos académicos para ingresar a la educación primaria. La gran virtud del preescolar mexicano es que los niños aprenden a socializar. Sobre las habilidades psicomotoras no se puede concluir nada porque el examen de la SEP no abordó explícitamente este punto.

En lo que toca a la educación primaria, un examen estandarizado de la SEP aplicado en el ciclo 1984-85 demuestra que el promedio de calificaciones de los niños egresados del sexto año de primaria era de dos sobre diez. Por área de estudio, los resultados en Ciencias Naturales fueron de 2.5, en Ciencias Sociales de 1.6, en Español de 2.7 y en Matemáticas de 1.6.<sup>44</sup> En un estudio más reciente realizado por la revista Nexos, los resultados parecen ser un poco menos patéticos, aunque no por ello muy diferentes. En principio, el examen fue aprobado

por el 16.3 por ciento de los alumnos que conforman una muestra de escuelas primarias federales, estatales, particulares y otras. Los resultados a nivel agregado son los siguientes: el promedio total de los egresados de sexto año fue de 4.8 sobre diez; en Ciencias Naturales la calificación promedio fue de 4.8; en Ciencias Sociales de 4.9; en Español de 5.2 y, en Matemáticas, de 4.4.<sup>45</sup> Lo que demuestran los resultados de ambos exámenes es que, por sí mismo, el cumplimiento del ciclo escolar no garantiza que un niño obtenga el conocimiento y las habilidades que supone la educación primaria, mismos que son fundamentales para salir de la pobreza.

En su conjunto, las cifras cuantitativas y los resultados cualitativos dan fe al menos de tres problemas relevantes para la discusión de este libro. En primer lugar, las cifras reportan que aún persiste un número muy elevado de adultos que no poseen la capacidad básica educativa. En segundo lugar, el SEM no ha sido capaz de lograr la primaria universal, como los datos del Censo de 1980 hacían creerlo. En tercer lugar, aun si se toman los datos más optimistas de Nexos, de los alumnos que logran terminar la primaria, tan sólo dos logran aprobar. Esto significa que ocho de cada diez egresados no cuentan cabalmente con las capacidades básicas que el ciclo de la educación primaria supone. En otras palabras, el acceso a la educación básica no garantiza la eventual posesión de las capacidades básicas educativas que curen la enfermedad endémica que significa la pobreza.

Específicamente: ¿quién no tiene esta capacidad básica?

Si es cierto que hay individuos que no cuentan con la capacidad básica educativa simplemente porque no han asistido al aula, existen o hay aún más individuos que

sí asisten a la escuela y no cuentan tampoco con las habilidades y los conocimientos que supone el grado. ¿Quiénes son? ¿Qué características tienen? ¿Dónde se encuentran? En diferentes estudios educativos sobre el aprovechamiento académico se ha concluido que uno de los factores que explica - y a la vez determina- el aprovechamiento escolar del niño es el factor socioeconómico de la familia.<sup>46</sup> El factor socioeconómico incluye el nivel de nutrición del infante, los medios materiales con los que cuenta para desarrollar la labor académica y el grado de escolaridad de los padres de familia. Cabe al menos señalar que los infantes que la sección anterior reportó desnutridos, tienen una alta probabilidad, en principio, de pertenecer al 83.7 por ciento que a pesar de haber terminado la primaria, no ha cubierto los objetivos del grado. Si a esto le sumamos los problemas derivados de la mala preparación académica de los maestros, la probabilidad de tener la credencial de primaria sin cubrir los objetivos es todavía más alta.<sup>47</sup>

Respecto a los padres de familia, las investigaciones educativas reportan dos resultados. Uno se deriva de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares 1977-78, la cual muestra que el 95 por ciento de las cabezas de las familias más pobres, o no tenían ningún grado escolar, o no habían acabado la educación elemental.<sup>48</sup> Así también, en una encuesta de Nexos se reportó que los hijos de padres analfabetos logran cursar, en promedio, hasta tercero de primaria; los hijos de padres con estudios de primaria alcanzan a estudiar 7.49 grados; y los de padres con estudios de secundaria estudian 10.41 grados.<sup>49</sup>

Tanto los datos de nutrición como los de la escolaridad de los padres de familia retratan un círculo vicioso entre la nutrición y el aprovechamiento académico -y entre padres que por no tener educación ven su situación de pobreza perpetuarse- y por ambas razones no son capaces de apoyar al niño material ni académicamente. Por lo tanto, se puede afirmar que los niños de

menor aprovechamiento pertenecen a los hogares en que los padres cuentan con un acervo pobre de capital humano y que por ello -y por otras razones propias de la estructura económica y el modelo de desarrollo- generan ingresos muy bajos.

¿ En qué estados y regiones se agudiza el problema?

Si en el plano individual se verifica un círculo vicioso entre educación y nivel de ingreso de la familia, en ámbitos más agregados también se observa este fenómeno. En el caso mexicano -como en la mayoría de los países- se presenta una clara y fuerte correlación entre el nivel de desarrollo relativo de un estado de la República o una región y los resultados educativos, ambos cuantitativos y cualitativos.

Los datos del Censo de 1990 reportan que los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas tienen los niveles más altos de analfabetismo en el país.<sup>50</sup> La diferencia entre estos tres estados y Baja California, Chihuahua y el D.F. es casi de uno a seis. Las cifras sobre escolaridad promedio también ilustran esta situación: nuevamente Oaxaca, Guerrero y Chiapas reportan grados de escolaridad de tercero y cuarto de primaria, mientras que el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California cuentan con niveles promedio de escolaridad de segundo de secundaria.<sup>51</sup>

En lo que toca a la eficiencia terminal, otra vez Oaxaca, Chiapas y Guerrero reportan los índices más bajos. El caso de Chiapas es particularmente alarmante: de cada diez niños chiapanecos que ingresan al primer año de primaria, tan sólo 2.8 la terminan. En contraste, de cada 10 niños que ingresan al primer año en el D.F., 8.5 culminan.<sup>52</sup>

Si la mirada se dirige ahora a resultados cualitativos, la correlación persiste.

En el examen estandarizado aplicado por Nexos, los resultados promedio más bajos involucran a los estados de Guerrero, Campeche, Yucatán y Tabasco. En el caso de Guerrero, no hay "vuelta de hoja": se trata de uno de los estados de menor desarrollo relativo. Aunque Yucatán y Campeche no son los estados de menor desarrollo, sí se encuentran por debajo de la media nacional. Tabasco es un caso especial, pues se trata del estado con el producto per cápita más alto del país, debido a la riqueza petrolera. En Tabasco, sin embargo, se encuentran arraigados profundos problemas sociales, de los cuales dan cuenta no sólo los resultados de Nexos, sino también los otros indicadores de capacidades básicas.<sup>53</sup>

Si el análisis se lleva a un grado mayor de desagregación se encuentra otra correlación, aunque ésta no es del todo clara y concluyente. En una evaluación exhaustiva sobre el estado de la educación en Aguascalientes realizada a principios de los ochenta, se encontró que entre las escuelas públicas el porcentaje promedio de niños reprobados en el medio rural fue de 82 por ciento, mientras que en el medio urbano fue del 71 por ciento. Lo que estos datos prefiguran es que los resultados en el medio rural tienden a ser más bajos que en el medio urbano.<sup>54</sup>

De los resultados que se han discutido en esta sección se desprende una conclusión importante: si bien los factores que determinan el aprovechamiento escolar son de distinta índole, el nivel socioeconómico de la familia y de la región donde habita el niño presentan, en los hechos, un alto poder explicativo del bajo rendimiento académico: de hecho, los estados con menor nivel de desarrollo relativo y en las áreas rurales se reportan los resultados más bajos del Sistema Educativo Mexicano. En suma, se trata de un círculo vicioso que va de la carencia de capital humano a la pobreza y de ésta a la formación deficiente del capital humano. Dicho de otra manera -y sin olvidar que hay factores como la mala preparación académica del magisterio-, los resultados analizados comprueban que

una parte muy importante de la población está en la pobreza, medida ésta a través del ingreso o directamente a través de una de las capacidades básicas: la educación.

## Vivienda

Por último, para completar esta aproximación a la medición directa de la pobreza, es importante determinar si la población cuenta con una vivienda "digna" donde formar un hogar. Aunque la capacidad básica vivienda -a diferencia de las otras capacidades- no se refiere directamente al individuo, es posible afirmar sin ningún riesgo que la falta de una vivienda "digna" es claramente un síntoma de pobreza. A continuación se aproxima la situación general de las viviendas en México.

Prácticamente todos los habitantes del país tienen "algo" en donde habitar; sin embargo, una gran proporción lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que no satisfacen las condiciones mínimas para una existencia humana sana y digna. Se puede afirmar, por tanto, que un número importante de mexicanos no cuenta con la capacidad básica de la vivienda. Ciertamente, la vivienda es una capacidad básica que difiere en su naturaleza de las otras tres: en el diagnóstico de la nutrición, la salud y la educación se hizo referencia a cualidades que el individuo posee o no posee; en este caso, es la vivienda la que debe cumplir con un conjunto de características para que se constituya en una capacidad básica para sus ocupantes.

## La vivienda como capacidad básica

Una vivienda puede ser evaluada desde distintas perspectivas: la calidad

intrínseca de los materiales con la que está construida, su localización, los servicios con los que esté provista, su diseño arquitectónico, etcétera. Para los fines que aquí se proponen, todos y cada uno de los elementos recién enumerados son importantes pero no por el valor que tienen en sí mismos, sino por el impacto que en conjunto tienen sobre la calidad de vida de los habitantes de la vivienda en cuestión.

Uno de los trabajos pioneros en este campo fue el de Coplamar,<sup>55</sup> cuya gran aportación -además del diagnóstico exhaustivo que efectuó sobre la situación de la vivienda en México- es un conjunto de criterios que permiten evaluar las condiciones de la vivienda desde la perspectiva que es de interés para este libro: las capacidades básicas. Aunque el trabajo no se orienta explícitamente en esa dirección, al definir conceptual y operativamente la necesidad de vivienda y el satisfactor mínimo correspondiente, remite indirectamente a lo que aquí se ha definido como capacidad básica. Esto es, cuando la vivienda cumple con las funciones básicas de protección, higiene, privacidad y comodidad -que son las funciones mínimas que propone Coplamar- se constituye en una capacidad básica para sus ocupantes. Una familia que habita en una casa que no cumple con esas funciones no tiene, en los términos empleados en este libro, una de las capacidades básicas y, por lo tanto, vive en la pobreza.

En términos operativos la definición propuesta por Coplamar consta de seis requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a) que la vivienda esté ocupada por una familia; b) que no tenga más de dos ocupantes por dormitorio; c) que no esté deteriorada; d) que cuente con agua entubada en su interior; e) que cuente con drenaje, y f) que cuente con energía eléctrica.

Tomando estos mínimos operativos y la información contenida en el Censo de Población y Vivienda de 1990 y en las Características de Vivienda por Niveles de Ingreso de los Hogares de la ENIGH de 1989, es posible establecer cuántos



mexicanos habitan una vivienda que satisface los criterios establecidos y cuántos no lo hacen. No es difícil anticipar que los mexicanos que tradicionalmente se identifican como los más pobres y en las regiones más deprimidas -especialmente rurales- son los que habitan en viviendas que no cumplen con los mínimos establecidos. Una vez más, cabe destacar que la carencia de una vivienda digna es parte del círculo vicioso que refuerza persistentemente las condiciones de pobreza. Esto es, una vivienda que no sea eficaz para reducir los factores de riesgo en la salud, para proteger de elementos patológicos externos, que no cuente con los servicios básicos -particularmente aquellos relacionados con el ciclo hídrico (agua y drenaje)- o que no permita el aislamiento de aquellos miembros que contraigan alguna enfermedad, difícilmente posibilitará el desarrollo de la capacidad básica de la salud. De la misma manera, aquella vivienda que no cuente con el espacio suficiente para permitir la privacidad de sus ocupantes dificultará los procesos de aprovechamiento escolar que en una buena parte se realizan fuera del aula para completarse en los hogares. Es también reconocido que una vez satisfecha la necesidad de vivienda, se liberan recursos que se destinan primordialmente a la compra de alimentos. Por ello es cierto que una vivienda digna puede convertirse en el cimiento indispensable para el desarrollo integral de las demás capacidades básicas y en un buen inicio para erradicar la enfermedad endémica que constituye la pobreza.

¿Cuántos mexicanos no cuentan con una vivienda digna?<sup>56</sup>

Para 1990 se contabilizaron un poco más de 16 millones de viviendas para los 81 millones de mexicanos. Resultó que, de ese total, sólo el 43 por ciento disponía del espacio por ocupante establecido por la definición operacional a la

que ya se hizo referencia. El 57 por ciento restante de las viviendas registró sobrecupo -es decir, albergaron a más de dos personas por dormitorio- y en ellas habitaban más de 53 millones (66 por ciento) de mexicanos. Otro ángulo para visualizar el mismo problema: para que ese 57 por ciento de viviendas alcanzara cuando menos el mínimo establecido, hubiese sido necesario dotar a más de 24 millones de mexicanos de nuevas viviendas o cuartos adicionales.

### CUADRO XI

#### HACINAMIENTO GLOBAL. TOTAL NACIONAL (considera el número de dormitorios)

	<b>TOTAL(1)</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Viviendas	16 035.2	100
Ocupantes	81 249.6	100
Viviendas con el mínimo (2)	6 846.9	43
Personas en viviendas con el mínimo (3)	24 243.1	30
Viviendas sobreocupadas	9 111.9	57
Personas en viviendas sobreocupadas	53 673.1	66
Sobrecupo (déficit de personas) (4)	24 625.7	30

(1) En miles.

(2) Corresponde a la suma de viviendas con capacidad ociosa y óptimamente ocupadas.

(3) Es la suma de personas que habitan en viviendas con capacidad ociosa más las que habitan en viviendas óptimamente ocupadas.

(4) Se refiere a las personas que debieran retirarse de las viviendas sobreocupadas para que éstas últimas alcanzaran cuando menos el mínimo establecido.

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Prosiguiendo con el análisis de la información a nivel nacional, se encuentra que más del 34 por ciento del total de viviendas no contaban con drenaje en 1990, el 12 por ciento con electricidad y casi el 18 por ciento no disponía de agua entubada, ni dentro ni fuera de la vivienda. Es patético verificar que existen todavía más de un millón de viviendas (cerca del 8 por ciento) que no dispone de ninguno de estos servicios básicos. A la falta de servicios hay que agregar las deficiencias en cuanto a la calidad del material con el que las viviendas han sido edificadas, pues de éste depende en buena medida el grado de protección que la vivienda ofrece a sus ocupantes así como sus años de vida útil. Es conocido que las familias pobres -predominantemente del medio rural- se hacen de una vivienda a través de la autoconstrucción y que utilizan materiales disponibles en su medio, atendiendo principalmente a la capacidad financiera de la unidad familiar. Existen diversos criterios para evaluar la vivienda en función de los materiales predominantes en su construcción. A través de ello es posible estimar el grado de deterioro de las viviendas y la necesidad de su reconstrucción o reemplazo total, y evaluar la calidad de la vivienda para calificarla de "aceptable" o "no aceptable". Para el primer caso, Coplamar elaboró una metodología para el cálculo del deterioro,<sup>57</sup> que es retomada con datos del Censo de 1980 por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El estudio del Consejo permite afirmar que el 20 por ciento de las viviendas (de un total de 11.7 millones) requería reconstrucción urgente por su estado de deterioro y que 56 por ciento lo requería por deterioro parcial. En suma, del total de viviendas, el 76 por ciento experimentaba deterioro y en ellas se alojaba casi el 77 por ciento de la población del país.<sup>58</sup>

Para los datos del censo de 1990, y con los propósitos de este capítulo, se utilizaron los criterios que califican a una vivienda de "aceptable" y "no aceptable". Se considera vivienda aceptable a toda aquella vivienda en la que el material

predominante en sus techos es concreto o similares, con muros de tabique o ladrillo, de adobe o de madera; o bien con techos de teja o similares y/o madera y con muros de tabique o ladrillo. Además, se supone que toda la vivienda tendrá que ser repuesta: la vivienda aceptable en un término de 50 años y la no aceptable en un lapso de 25 años.<sup>59</sup> Los datos del Censo de 1990 reportan los siguientes resultados: como vivienda aceptable calificó el 66.6 por ciento del total nacional; como no aceptable, casi el 34 por ciento.

¿Quiénes son los mexicanos que no cuentan con esta capacidad básica?

Todavía no hay un estado de la República que haya satisfecho -en los términos en los que aquí se han propuesto- la necesidad de vivienda de todos sus habitantes. Evidentemente existen notables diferencias regionales que se manifiestan en una serie de variable socioeconómicas como son producto per capita, el grado de industrialización, la escolaridad, el desarrollo urbano, la infraestructura y la dotación y calidad de las viviendas. En entidades como Baja California Norte, Nuevo León, Chihuahua y Sonora, que conforman una de las regiones con mayor desarrollo relativo del país, se observa que aun ahí persiste el hacinamiento en un porcentaje importante de las viviendas (ver cuadro XII más adelante). De igual forma, la extensión de los servicios básicos -agua entubada, drenaje y electricidad- no ha alcanzado a todas las viviendas de las respectivas localidades (ver cuadro XIII). Por mucho, el Distrito Federal es la entidad que mejores condiciones presenta en cuanto a servicios, pues el 93 por ciento de sus viviendas cuenta con agua entubada, drenaje y electricidad. No es casualidad que también sea el Distrito Federal (junto con Nuevo León y Baja California) el que cuenta con los más altos niveles promedio de escolaridad pues, como se indicó, los factores

socioeconómicos -entre ellos la vivienda- determinan en gran medida el aprovechamiento escolar.

## CUADRO XII

### HACINAMIENTO POR ESTADOS SELECCIONADOS (considera número de dormitorios)

	TOTAL	%
<b>Aguascalientes</b>		
viviendas	129853	100
ocupantes	719659	100
viviendas con el mínimo	63481	49
personas en viviendas con el mínimo	253172	35
viviendas sobreocupadas	66140	51
personas en viviendas sobreocupadas	426433	60
sobrecupo (déficit, personas)	168947	23
<b>Baja California</b>		
viviendas	362727	100
ocupantes	1660855	100
viviendas con el mínimo	196966	54.3
personas en viviendas con el mínimo	682997	41.1
viviendas sobreocupadas	163947	45.2
personas en viviendas sobreocupadas	903198	54.4
sobrecupo (déficit, personas)	631022	21.7
<b>Chiapas</b>		
viviendas	594025	100
ocupantes	3210496	100
viviendas con el mínimo	151997	26
personas en viviendas con el mínimo	482041	15
viviendas sobreocupadas	434202	73
personas en viviendas sobreocupadas	2578233	80
sobrecupo (déficit, personas)	1425673	44

Chihuahua		
viviendas	529799	100
ocupantes	2441873	100
viviendas con el mínimo	275966	52
personas en viviendas con el mínimo	970177	40
viviendas sobreocupadas	252344	48
personas en viviendas sobreocupadas	1390885	57
sobrecupo (déficit, personas)	581785	24
Distrito Federal		
viviendas	1789171	100
ocupantes	8235744	100
viviendas con el mínimo	970123	54
personas en viviendas con el mínimo	3446864	42
viviendas sobreocupadas	812426	45
personas en viviendas sobreocupadas	4500998	55
sobrecupo (déficit, personas)	1879700	23
Nuevo León		
viviendas	581052	100
ocupantes	3098736	100
viviendas con el mínimo	335699	58
personas en viviendas con el mínimo	1256219	40.5
viviendas sobreocupadas	305309	52.5
personas en viviendas sobreocupadas	1760540	57
sobrecupo (déficit, personas)	701040	23
Oaxaca		
viviendas	587131	100
ocupantes	3019560	100
viviendas con el mínimo	175370	30
personas en viviendas con el mínimo	518618	17
viviendas sobreocupadas	408370	70
personas en viviendas sobreocupadas	2391753	79
sobrecupo (déficit, personas)	1285803	43
Tabasco		
viviendas	285319	100
ocupantes	1501744	100

viviendas con el mínimo	96490	33.8
personas en viviendas con el mínimo	329394	21.9
viviendas sobreocupadas	184327	64.6
personas en viviendas sobreocupadas	1099335	73.2
sobrecupo (déficit, personas)	542557	36.1
<b>Zacatecas</b>		
viviendas	238779	100
ocupantes	1276323	100
viviendas con el mínimo	102014	42.7
personas en viviendas con el mínimo	365854	28.7
viviendas sobreocupadas	136200	57
personas en viviendas sobreocupadas	856173	67
sobrecupo (déficit, personas)	367173	28.8

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

### CUADRO XIII

#### SERVICIOS BASICOS POR ESTADOS SELECCIONADOS (agua entubada, drenaje, electricidad)

	(1)	%	(2)	%
Nacional	9,504	59.3	1,256	7.8
Aguascalientes	108	83.6	2	1.6
Baja California	232	64.0	28	7.8
Chiapas	192	32.4	121	20.4
Chihuahua	340	64.2	37	7.1
Distrito Federal	1638	91.6	4	0.25
Hidalgo	142	39.3	49	13.7
Nuevo León	503	78.5	12	2.0
Oaxaca	148	25.4	97	16.7
Tabasco	139	48.8	29	10.3
Zacatecas	105	44.0	20	8.4

(1) Miles de viviendas que cuentan con los tres servicios.

(2) Miles de viviendas con ninguno de los tres servicios.

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Analizando la información que se ha presentado sobre nutrición, salud y educación, no es sorprendente encontrar que en estados como Chiapas, Tabasco, y Oaxaca se verifiquen las peores condiciones en la vivienda. Además del hacinamiento, que es el problema más grave en entidades más urbanizadas y desarrolladas, en estos estados se adicionan la carencia de servicios y la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación de la vivienda. En Chiapas, por ejemplo, el 73 por ciento de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento que involucran al 80 por ciento de su población. Si este dato es alarmante, lo es más el hecho de que el 20 por ciento de esas mismas viviendas no cuenta con ninguno de los servicios que hemos considerado como básicos. La precariedad de un porcentaje importante de las viviendas en Chiapas también se manifiesta en el material predominante en sus muros y techos. El Censo de 1990 reporta que el 36 por ciento tiene techos de lámina de asbesto o metálica y casi el 49 por ciento pisos de tierra.

Por la carencia de esta capacidad básica, es perfectamente explicable que sea Chiapas uno de los estados con las peores condiciones para la salud, pues la vivienda no ofrece ninguna protección contra factores de riesgo derivados del entorno ambiental, de la carencia del espacio suficiente para aislar enfermos y evitar la transmisión de enfermedades infectocontagiosas, de la indisponibilidad de agua potable y de un sistema de eliminación constante y eficaz de aguas residuales, excrementos y basuras que permitan las mínimas prácticas de higiene. Igualmente se podría decir que la falta de privacidad para desarrollar los trabajos escolares es uno de los factores que explican el bajo rendimiento de los niños chiapanecos en la escuela. En suma, los chiapanecos, afectados por estas deficiencias, no cuentan con los medios necesarios para defenderse de lo que en apartados anteriores se denominó "enfermedades del tercer mundo", que son aquellas que se vinculan directamente con la pobreza. Tampoco cuentan con un



ambiente apropiado para elevar su rendimiento escolar, condición que en el largo plazo también se relaciona estrechamente con la pobreza.

En situación similar se encuentran Oaxaca y Tabasco que, sin llegar a presentar la situación de gravedad que tiene Chiapas, se encuentran en las peores condiciones en cuanto a la satisfacción de las necesidades de vivienda -en relación con el resto de los estados de la República. Al igual que Chiapas, presentan un alto porcentaje de viviendas con problemas de hacinamiento, 70 y 64.6 por ciento respectivamente, y en esta situación se encuentran el 79 por ciento de la población oaxaqueña y el 73 por ciento de la tabasqueña. Aunque la cobertura de servicios básicos en ambos estados es mayor, no dejan de acusar un gran rezago pues todavía el 16.7 por ciento de las viviendas en Oaxaca y el 10 por ciento en Tabasco no cuentan con ninguno de los servicios básicos.

En cuanto a los materiales con los que están construidas las viviendas, siguen predominando aquellas que se ubican en la categoría de "no aceptables", pues en promedio superan a las edificadas con concreto o similares. En Oaxaca, por ejemplo, el 52 por ciento de las viviendas cuentan con pisos de tierra, porcentaje que resulta superior al de aquellas que cuentan con un piso de cemento (que suman el 42 por ciento). En cuanto al material utilizado en los techos, todavía el 37 por ciento utiliza lámina de cartón o asbesto, mientras que sólo el 19.7 por ciento cuenta con un techo de losa de concreto, tabique o ladrillo. En suma, el diagnóstico de la capacidad básica vivienda, especialmente en estos estados de la República, demuestra que efectivamente todos los mexicanos cuentan con un "techo" donde habitar, pero que un buen porcentaje de las viviendas están lejos de satisfacer las necesidades básicas de vivienda tal y como han sido definidas. Esto repercute inevitablemente sobre el nivel de vida de sus ocupantes, sobre todo si se mide en términos del desarrollo de las demás capacidades básicas.

## La pobreza: una enfermedad estructural

En términos de la medición directa de la pobreza, no cabe duda de que gran parte de los mexicanos se encuentra sumida en ella. Si combinamos los resultados de las cuatro secciones anteriores -nutrición, salud, educación y vivienda- no debe sorprender el hecho de que la medición de la pobreza a través del método del ingreso arroje resultados sorprendentemente malos. La aproximación a una medida directa de la pobreza -a través del concepto de capacidades básicas- que se ha llevado a cabo en este capítulo, no debe dejar duda tampoco de que cualquier propuesta de política social debe concentrarse en la igualación de capacidades básicas guiada por el Principio de Diferencia. Sin dejar de lado el método del ingreso, el resultado de una medición directa de la pobreza -como se propuso anteriormente- no es más que la manifestación de esta enfermedad estructural que ataca a nuestra sociedad con gran fuerza.

## APENDICE

### LA DESIGUALDAD

La desigualdad en términos de la distribución del ingreso y la riqueza es quizá el signo que más se ha utilizado, tradicionalmente, para caracterizar la dualidad de la sociedad mexicana. En efecto, no cabe duda de que la brecha que separa a los más ricos de los más pobres en México -en términos de ingreso- es enorme. Esta realidad inobjetable ha derivado con frecuencia en demandas de diferentes sectores de la sociedad por políticas públicas que tiendan a reducir la desigualdad y, en el caso extremo, a desaparecerla. Sin embargo, el significado que se le ha dado a la desigualdad en este libro deja muy claro que eliminarla es imposible, y reducirla muy difícil si no se resuelve antes el problema básico de pobreza. ¿Cómo puede atenuarse el problema de la desigualdad si la mitad de la población no cuenta con las capacidades básicas para integrarse a los mercados productivamente? No debe quedar duda de que la pobreza (la falta de capacidades básicas) siempre genera desigualdad. En cambio, la desigualdad no necesariamente genera pobreza. Si la desigualdad proviene únicamente de las decisiones individuales en el contexto del libre mercado y el Estado de Derecho, no hay ninguna razón para que parte de la población caiga en la pobreza. Por eso, a lo largo de este libro se ha puesto énfasis en que la desigualdad es un problema sólo cuando no proviene del ejercicio de la autodeterminación. De ninguna manera se quiere implicar que la enorme desigualdad que caracteriza a México no es un problema, ni que la situación que vivimos actualmente sea meramente un resultado de la decisión de individuos capaces de autodeterminarse. Por eso, a continuación se presentan las principales líneas del debate en cuanto a la mejor manera de medir la desigualdad.

## La medición de la desigualdad

La medición de la desigualdad -como la de la pobreza- acepta dos formas: una metodología directa y otra vía el ingreso. Sin embargo, para el caso de la desigualdad, mientras el método del ingreso ha evolucionado enormemente en cuanto a la precisión de su cuantificación, el método directo se ha limitado a la descripción. Esto se debe en parte a que nunca se ha tenido muy claro cómo hacer operativo el método directo, y esto por dos razones principales. Primero, la información que se requiere para instrumentar una medida directa de la desigualdad no existe para el caso de México. Segundo, aún no se ha podido contestar a la pregunta de cómo diferenciar entre la desigualdad que proviene de la elección de los individuos (la desigualdad derivada de las decisiones entre iguales) y la que es efectivamente consecuencia de las diferencias de oportunidades ex-ante entre las personas.

### El método indirecto

En la literatura sobre desigualdad se reconocen dos enfoques aceptados para medirla en términos del ingreso: el funcional y el personal. Mientras que el primero se ocupa de la distribución del ingreso en términos de grupos sociales (en particular, de acuerdo a la división ricardiana de capitalistas, terratenientes y trabajadores), el segundo mide la distribución entre las personas, independientemente del grupo social al que pertenezcan.<sup>60</sup> De estos dos, el enfoque funcionalista ha sido el más criticado y comúnmente descartado por los investigadores, ya que hoy en día es extremadamente difícil distinguir entre un capitalista, un terrateniente y un trabajador o entre los integrantes de un grupo social y otro.<sup>61</sup>

Al enfoque personal se le han hecho tres críticas principales. En primer lugar se hace caso omiso de las preferencias. Segundo, no se toman en cuenta las diferentes circunstancias sociales o naturales que puedan dar, ex-ante, una ventaja o desventaja individual frente a otros. Tercero, al hacer la comparación entre individuos es prácticamente imposible eliminar las diferencias regionales y de edades que pudieran dar origen a preferencias completamente diferentes entre personas con ingresos similares. Este último punto es muy importante, puesto que los patrones de consumo varían marcadamente al variar el clima, la geografía, la edad, las tradiciones y otros factores en buena medida ajenos al control del individuo y que más bien lo condicionan. Por ejemplo, no es lo mismo una casa de cartón en el desierto que en la selva, o una habitación sin ventanas en un sitio caluroso que en uno donde suele hacer frío. Tampoco se puede comparar entre los niveles de ingreso (o de consumo) de una persona de 50 años con amplia experiencia y una de 12 años, económicamente activa pero sin edad suficiente para tener más que la primaria y una muy reducida experiencia. En ese caso, tendría mucho más sentido preguntarse si dos personas fueron iguales después de haber vivido, ambas, toda su vida (además suponiendo que tuvieron vidas comparables) y no si son iguales en un momento determinado del tiempo.<sup>62</sup>

De manera más específica, si se mide la desigualdad a través del ingreso es materialmente imposible evitar los dos primeros problemas arriba mencionados: a saber, el no poder eliminar el efecto de las preferencias y tampoco el de las diferencias provocadas ex-ante por circunstancias sociales o naturales (básicamente porque es imposible cuantificarlas). En cuanto a las diferencias regionales, habría que hacer una especie de tabla de equivalencia que hiciera comparables los ingresos entre regiones y entre los diferentes grupos de edades (cosa que también se antoja prácticamente imposible).

Dado lo anterior, lo más adecuado parecería ser medir la desigualdad -al

igual que la pobreza- no cuantitativamente, sino cualitativamente y directamente a través del concepto de capacidades básicas. Esta conclusión no debería sorprender, pues si la pobreza es la causa fundamental de la desigualdad que no proviene del ejercicio de la autodeterminación, al medir directamente la pobreza a través del concepto de capacidades básicas se estaría midiendo también el grado de desigualdad. Este punto es central, porque aunque ya algunos investigadores han definido la desigualdad en términos del criterio de justicia distributiva que se desprende de la Teoría de la Justicia y del Principio de Diferencia de Rawls, han cometido una gran cantidad de imprecisiones al tratar de medirla a través del ingreso o del consumo.<sup>63</sup>

Sin embargo, hay que recalcar que las metodologías tradicionales para medir la desigualdad -similarmente a las de pobreza- nos dejan un elemento muy importante. Aun en condiciones de existencia de un Estado de Derecho y de una economía libre y de mercado, las diferencias entre la riqueza de los individuos tenderían a existir; pero es indudable que si no todos poseen las capacidades básicas las diferencias serán mucho más marcadas, pues no todos participarán en el mercado con las mismas oportunidades ex-ante. Efectivamente, los resultados de una medición indirecta de la desigualdad a través del enfoque personal se pueden tomar como "una aproximación de la distribución de oportunidades y de los niveles individuales de riqueza" antes de la incorporación a los mercados.<sup>64</sup>

La evolución de la desigualdad medida a través del ingreso

La mejor medida indirecta de la desigualdad es la que proporciona la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. A partir de dicha encuesta se puede determinar con bastante exactitud -pero sin eliminar los problemas a los que ya se

hizo referencia- cómo se distribuyen la riqueza y el ingreso entre los mexicanos. Según Rodolfo de la Torre, "una manera de examinar la desigualdad existente consiste en ordenar los hogares de acuerdo a su nivel de ingreso y dividirlos en deciles (grupos de 10 por ciento)".<sup>65</sup> De este modo se puede saber qué porcentaje del ingreso nacional se concentra en los estratos más ricos de la población (sin hacer la diferencia entre ingreso y riqueza). La evolución de la desigualdad en México según este método entre 1950 y 1989 para algunos años seleccionados se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO XIV  
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO  
1950-1989  
(porcentajes)

Deciles	1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977	1984	1989
I	2.43	2.32	1.69	1.21	1.42	0.69	1.08	1.72	1.58
II	3.17	3.21	1.97	2.21	2.34	1.28	2.21	3.11	2.81
III	3.18	4.06	3.42	3.04	3.49	2.68	3.23	4.21	3.74
IV	4.29	4.98	3.42	4.23	4.54	3.80	4.42	5.32	4.73
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.46	5.25	5.73	6.40	5.90
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	8.24	6.89	7.15	7.86	7.29
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.24	8.56	9.11	9.72	8.29
VIII	9.63	10.7	12.7	11.4	10.4	8.71	12.0	12.2	11.4
IX	13.9	17.2	16.5	16.1	16.6	17.1	17.1	16.7	15.6
X	45.5	35.7	41.6	42.1	39.2	45.0	38.0	32.8	37.9

Fuente: para los años 1950-1977, Julio López Gallardo: "La Distribución del Ingreso en México: estructura y evolución", en Rolando Cordera y Carlos Tello (eds.): La Desigualdad en México. México, Siglo XXI, 1984, p. 268; para 1984 y 1989, Rodolfo de la Torre: "La distribución del ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta", en Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), año X, no. 2, abril 1992, p. 29.

Cabe mencionar que otras dos maneras de representar los mismos resultados son la llamada curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. "La curva de

Lorenz de una determinada distribución es la línea que une los puntos que relacionan los porcentajes acumulados de hogares y sus respectivos porcentajes acumulados de ingreso".<sup>66</sup> Entre más parecida sea la curva a la diagonal que divide un rectángulo en cuya base se miden los porcentajes acumulados de hogares y en su altura los de ingreso, la distribución es menos desigual. En el caso de que un solo hogar o persona concentrara todo el ingreso, la curva seguiría el eje horizontal del rectángulo hasta llegar al último hogar, de donde se elevaría verticalmente porque ese hogar recibiría el 100 por ciento del ingreso.

El coeficiente de Gini es "la razón del área entre la curva de Lorenz y la diagonal del rectángulo y el área total debajo de la diagonal...".<sup>67</sup> Debe resultar obvio que el coeficiente de Gini toma valores entre cero y uno. Cuando la distribución es equitativa y la curva de Lorenz es igual a la diagonal, el coeficiente es igual a cero. Cuando el ingreso está concentrado en un solo hogar, el coeficiente es igual a uno. A mayor coeficiente de Gini, mayor desigualdad.

Aunque son utilizados con mucha frecuencia, la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini no son medidas diferentes de la desigualdad, sino diferentes maneras de representar la misma distribución. Su utilidad radica en que pueden dar diferentes ángulos para observar el fenómeno de la desigualdad, uno gráfico (la curva de Lorenz) y el otro matemático (el coeficiente de Gini). Sin embargo, para los propósitos de este libro, lo importante es que, no importa la manera de representarla, la información vertida en el cuadro XIV deja claro que la desigualdad existente en México es -y siempre ha sido- lo suficientemente grande como para asumir sin peligro que buena parte de ésta es consecuencia de la falta de una -o una combinación- de las tres piezas de la política social: las capacidades básicas, el libre mercado y el Estado de Derecho. Es decir, una desigualdad tan grande en los niveles de riqueza sólo puede deberse a una enorme desigualdad de oportunidades antes del intercambio competitivo, a una



intervención perversa de los mercados o a una falta de representación política y al rompimiento del Estado de Derecho. De haber partido de una situación en la que todos poseyeran la base social mínima para autodeterminarse, en la que los mercados funcionasen libremente y en la que prevaleciera el Estado de Derecho, "las diferencias entre iguales" indudablemente existirían; sin embargo, no habría manera de explicar el alto grado de desigualdad que revela una medición a través del ingreso, a pesar de todos los problemas teóricos que ésta implica.

Finalmente, del diagnóstico de pobreza que se presentó anteriormente en el capítulo III, complementado con una medida indirecta de la desigualdad, se puede establecer con bastante certeza que no todos tienen las capacidades básicas y, por ende, que no todos tienen hoy la base social mínima que se requiere para integrarse a una economía abierta de mercado. Dicho de otro modo: desde el punto de vista de las capacidades básicas, el problema fundamental en México es el de pobreza. Resolviéndose éste, el problema de desigualdad se atenuará en el tiempo.

En los siguientes dos capítulos se detallarán las razones, tanto políticas como de política económica, que explican por qué la política social de los "gobiernos de la Revolución", en general, no respondió eficaz ni eficientemente a los problemas de pobreza y desigualdad.

## NOTAS

- 
- <sup>1</sup> Por ejemplo, en el caso de salud: Burton A. Weisbrod *et.al.*: Disease and Economic Development: The impact of Parasitic Diseases in St. Lucia. University of Wisconsin Press, 1973. Para la discusión de los estudios de nutrición y su relación con la educación: Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma. México, Diana, 1992.
- <sup>2</sup> Uno de los textos que discute por qué las políticas públicas sólo deben considerar las diferencias entre los individuos que se derivan de las capacidades básicas es Pedro Aspe y Javier Beristain: "The Evolution of Income Distribution Policies during the Post-Revolutionary Period in Mexico", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.): The Political Economy of Income Distribution in Mexico. Nueva York, Holmes & Meier Publishers, 1984, pp. 15-17.
- <sup>3</sup> Amartya K. Sen: "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4, abril 1992, pp. 317 y 318.
- <sup>4</sup> Idem., p. 311.
- <sup>5</sup> Santiago Levy: "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en Estudios Económicos, El Colegio de México, vol. 6, no. 1, enero-junio 1991, pp. 49-51; Amartya K. Sen, op. cit., p. 313; y, Anthony B. Atkinson: "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en The World Bank Economic Review, vol. 5, no. 1, 1991, p. 10.
- <sup>6</sup> Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 41, no. 5, mayo 1991, p. 423.
- <sup>7</sup> Ibidem.
- <sup>8</sup> Por ejemplo en Amartya K. Sen, op. cit.; Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", op. cit.; Julio Boltvinik: "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4, abril 1992, pp. 354-355; Pedro Aspe y Javier Beristain: "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.), op. cit., pp. 36-37; y, Anthony B. Atkinson, op. cit.
- <sup>9</sup> El concepto económico del "conjunto de posibilidades de elección" se refiere específicamente a todas las combinaciones de bienes que el individuo o la familia pueden alcanzar dado su nivel de ingreso.
- <sup>10</sup> La crítica es de Ronald Dworkin a la Teoría de la Justicia de John Rawls y se trata con detalle en Guillermo Trejo Osorio: Criterios de Justicia Distributiva en la Filosofía Política Contemporánea: ¿Qué igualdad para la Libertad?. Tesis, UNAM, 1992, pp. 36-39.
- <sup>11</sup> Ingreso (o consumo) corriente se refiere al obtenido por el individuo durante un único periodo dado; permanente se refiere al promedio de ingreso (o consumo) que el individuo puede obtener de manera sostenida a lo largo de su vida.
- <sup>12</sup> Anthony B. Atkinson, op. cit., p. 8. Este artículo además ofrece una exposición detallada -y espléndida por cierto- de los problemas de las metodologías relacionadas con líneas de pobreza y la medición de la indigencia a través del ingreso y el consumo.
- <sup>13</sup> Tal como lo explica Milton Friedman en su teoría del ingreso permanente, esta diferencia es

- 
- central: si la gente diferencia claramente entre los cambios en su ingreso corriente y su ingreso permanente, sus decisiones de consumo serán distintas a cuando no logra diferenciar. Específicamente, si es el ingreso corriente el que aumenta, la decisión de consumo de la gente no variará, o cuando menos, el consumo aumentará pero en un monto cercano a cero; en cambio, cuando el ingreso permanente es el que aumenta, el consumo de la gente aumentará en un monto cercano al aumento en el ingreso. Para una descripción sencilla de la teoría de Friedman, véase Robert Barro: Macroeconomía, México, Interamericana, 1986, pp. 89-91.
- 14 Gary Fields: Poverty, Inequality and Development, 1980, en Alejandro Guevara Sanginés: La pobreza de los productores rurales en México. Análisis teórico y aplicación de un modelo de regresión logística. Tesis, ITAM, agosto 1991, p. 7.
- 15 Esto se puede comprobar perfectamente con los datos de INEGI: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989. Transacciones económicas de ingresos y gastos de los hogares. México, INEGI, 1992, pp. 263-276.
- 16 Esta medida "se puede estandarizar expresándola como el déficit porcentual del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza". Amartya K. Sen, op. cit., p. 320.
- 17 Este argumento lo trata con detalle Anthony B. Atkinson, op. cit.
- 18 Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", op. cit., p. 423.
- 19 Idem., pp. 423-425.
- 20 Amartya Sen, op. cit., p. 318.
- 21 Dos buenos ejemplos de esto son el estudio de James W. Wilkie: La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social. México, FCE, 1987, pp. 235-279; y, Coplamar: Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI editores, 1983.
- 22 Por ejemplo, Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit.
- 23 Si bien hay estudios que sí toman en cuenta el rendimiento académico, los pocos que hay no se utilizan. Ibidem.
- 24 Carolina Martínez S. et. al.: "Un acercamiento a la problemática de salud en México a fines de los ochenta", en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, vol. 9, no. 26, mayo-agosto 1991, p. 253.
- 25 Julio Boltvinik: "La medición de la pobreza en América Latina", op. cit., p. 426.
- 26 Coplamar: Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Op. cit.
- 27 CEPAL: Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986 (mimeo), 1989; CEPAL: Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Doc. LC/L.533, 1989; Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos: La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991. Estos tres estudios están citados en Enrique Hernández Laos: "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Solidaridad a Debate. México, El Nacional, 1991, p.162. Además, Santiago Levy: Poverty Alleviation in Mexico. The World Bank, Working papers WPS 679, Washington,

- 
- 1991.
- 28 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos. México, El Nacional, 1990.
- 29 CEPAL: "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 42, no. 4, abril 1992, p. 340.
- 30 Cfr. Nora Lustig: "Índices y ordenamientos de pobreza: una aplicación para México", en Estudios Económicos, El Colegio de México, vol. 6, no. 2, julio-diciembre 1991, p. 283.
- 31 Ibidem.
- 32 El mismo Santiago Levy dice que es claro que el procedimiento usado en su ensayo para fijar las líneas de pobreza involucra cierto grado de arbitrariedad (Santiago Levy: Poverty Alleviation in Mexico. Op. cit., p. 24). Así, los resultados específicos en términos cuantitativos pierden importancia: lo que realmente importa es que independientemente de dónde se fije la línea de pobreza este fenómeno alcanza grandes magnitudes en México.
- 33 Véanse notas de pie números 27 y 28.
- 34 Leopoldo Solís: La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. México, Siglo XXI editores, 1987, p. 195.
- 35 Idem., p. 196.
- 36 Enrique Hernández Laos: "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", op. cit., pp. 179-180. Énfasis en el original.
- 37 Idem., pp. 181-182.
- 38 Matilde Pérez U.: "Padece desnutrición 60% de los mexicanos", artículo en dos partes aparecido en La Jornada los días 5 y 6 de septiembre de 1992; y, "Requiere de ayuda alimentaria 70% de los mexicanos", editorial de Excelsior en la sección Ideas, aparecido el día 4 de septiembre de 1992.
- 39 Todos los datos que aparecen en esta sección provienen del estudio citado excepto cuando se indica.
- 40 Véase la nota de pie número 1.
- 41 Carolina Martínez S. et. al., op. cit., p. 253.
- 42 Por ejemplo, Carolina Martínez S. et. al., op. cit.; José Luis Bobadilla, Julio Frenk et. al.: "The epidemiological transition and health priorities", en Dean T. Jamison and W. Henry Mosley (eds.): Evolving Health Sector Priorities in Developing Countries, Washington D.C., The World Bank, diciembre 1989; y, Secretaría de Salud: Encuesta Nacional de Salud (ENS). México, Dirección General de Epidemiología, 1988.
- 43 José Luis Bobadilla, Julio Frenk et. al., op. cit., p. 3.
- 44 Secretaría de Salud, op. cit., p. 2. Énfasis añadido.
- 45 Todos los datos en esta sección son de la ENS excepto cuando se indica. Además, más adelante se hablará con mayor detalle de la situación de las viviendas en el país según el

---

Censo de Población y Vivienda de 1990.

- 46 Cabe señalar además que las cifras de mortalidad generalmente están subestimadas. Para una explicación detallada de este problema, cfr. Carolina Martínez S. et. al., op. cit., p. 259.
- 47 Aquí también es importante señalar que "las coberturas de las instituciones de seguridad social según sus propios registros son ligeramente superiores a las reportadas por la" ENS. Para la explicación de esto, cfr. Carolina Martínez S. et. al., op. cit., p. 256.
- 48 Idem., p. 262.
- 49 Idem., p. 258.
- 50 El argumento general y la mayoría de la información en esta sección del ensayo se puede ampliar consultando el libro del Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit.
- 38 Cfr. Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit., capítulo II.
- 39 Jandhyala B. G. Tilak: "Education and its relation to economic growth, poverty, and income distribution: past evidence and further analysis". The Political economy of poverty, equity, and growth; research paper no. 3. World Bank discussion papers; 46. Washington D.C., The World Bank, 1989, capítulo III.
- 40 Johanna Filp y Ernesto Schiefelbein: "Efecto de la educación preescolar en el rendimiento de primer grado de primaria: el estudio UMBRAL en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. 12, no. 1, 1982, pp. 9-41.
- 41 Ibidem. Además, cfr. Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit., capítulo III.
- 42 Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85. Informe de Resultados. México, SEP, 1988; Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación del aprendizaje en educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-88. México, SEP, 1988; y, Gilberto Guevara Niebla: "México: ¿Un país de reprobados?", en Nexos, no. 162, junio 1991, pp. 33-44.
- 43 Dirección de Evaluación del Proceso Educativo: Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85. Informe de Resultados. Op. cit.
- 44 Ibidem.
- 45 Gilberto Guevara Niebla, op. cit.
- 46 James Coleman, et. al.: Equality of Educational Opportunity. Washington D.C., GPO, 1966.
- 47 Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit., pp. 74-80.
- 48 INEGI: Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 1977-78, en Pedro Aspe y Javier Beristain: "Distribution of Education and Health Opportunities and Services", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.), op. cit., pp. 265-326.
- 49 Gilberto Guevara Niebla, op. cit.
- 50 INEGI: Estados Unidos Mexicanos. Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, INEGI, 1992.

- 
- 51 Ibidem.
- 52 Esta información se desprende del cuadro que aparece en Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit., p. 84.
- 53 Tanto en los demás apartados de este ensayo que se refieren a las capacidades básicas como en el libro del Centro de Investigación para el Desarrollo, op. cit., Tabasco aparece siempre como uno de los estados de la República con las peores condiciones sociales.
- 54 SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes: La Educación Básica en México. México, SEP, 1983.
- 55 Coplamar: Vivienda. Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI, 1982, pp.17-24.
- 56 Todos los datos a los que se hace referencia en este apartado provienen de INEGI: Estados Unidos Mexicanos. Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Op. cit., y de INEGI: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989. Características de Vivienda por Niveles de Ingreso de su(s) Hogar(es). México, INEGI, 1992, a menos que se indique diferente.
- 57 Coplamar: Vivienda. Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000. Op. cit.
- 58 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. Op. cit., p. 51.
- 59 Coplamar: Vivienda. Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000. Op. cit., pp. 161-162.
- 60 Cfr. Pedro Aspe y Javier Beristain: "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", op. cit., pp. 31-32.
- 61 Aspe y Beristain dan algunos ejemplos de lo difícil que resulta esto basándose en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1977 para México en su ensayo "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", op. cit., pp. 32-36.
- 62 Pedro Aspe y Javier Beristain: "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", op. cit., p. 37. Véase también (citado en el mismo ensayo) Anthony B. Atkinson: The Economics of Inequality. Londres, Oxford University Press, 1975.
- 63 Aspe y Beristain explícitamente dicen que hay dos tipos de desigualdad: la que se puede considerar justa porque se deriva de las características individuales de las personas o porque favorece a la persona en la peor situación; y la injusta, que implica la existencia de personas que son iguales pero que no tienen las mismas oportunidades. Además, ellos mismos indican las imprecisiones que se pueden cometer al tratar de separar los dos tipos de desigualdad a través del ingreso o del consumo. Pedro Aspe y Javier Beristain: "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", op. cit., pp. 36-38.
- 64 Ibid., p. 37. Traducción propia.
- 65 Rodolfo de la Torre: "La distribución del ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta", en Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), año X, no. 2, abril 1992, p. 28.

---

<sup>66</sup> Pedro Aspe y Javier Beristain: "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", op. cit., p. 39. Traducción propia.

<sup>67</sup> Ibidem. Traducción propia.

---

#### IV. CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA

En los años que corren entre finales de los treinta y principios de los ochenta, México cambió profundamente. De ser un país rural con una economía volcada al sector primario y vinculada con mercados externos, se transformó en un país urbano y predominantemente industrial. No obstante estos años de intensa transición, amplios grupos de la población mantuvieron su situación de pobreza inalterada. La información sobre la pobreza y la desigualdad que se presenta en el capítulo anterior constata que, en los años en que la economía mexicana creció aceleradamente, la oportunidad de elevar los niveles de ingreso la tuvieron los sectores medios, no los pobres.

Estos resultados generan cuando menos dos interrogantes: la primera inevitablemente remite a la eficacia de la política social que emerge y cristaliza precisamente durante estos años y cuyo legado es un conjunto de instituciones que le dan expresión concreta a la vertiente social de la Constitución de 1917. La principal limitante de esta política fue el no haber desbordado su acción hacia aquellos grupos de la población más vulnerables, los pobres extremos. La segunda interrogante centra la mira en el particular entorno económico que caracterizó al país en esos años. Fue particular porque el gobierno erigió barreras a sus relaciones comerciales con el exterior y dirigió los procesos económicos en favor de un acelerado proceso de industrialización. Invita a un acercamiento más profundo para entender cómo fue que el crecimiento económico sostenido que se generó -y que va desde mediados de los años treinta hasta los ochenta- no alteró de manera estructural las condiciones de pobreza de amplios grupos de la población.



---

Responder las interrogantes que posan sobre la política social posrevolucionaria es el propósito de los próximos dos capítulos. En ellos se hará evidente que la expansión del cuerpo institucional del sector social mexicano ha estado acompañado -sino es que regido- por intereses de grupos específicos que han venido a permear y sesgar la oferta de productos sociales en desmedro de su calidad y de la atención a la población más pobre. Dar respuesta a esta primera interrogante sin lugar a dudas resuelve parte de la ecuación que explica el cuadro de pobreza y desigualdad de nuestros días. Completar la ecuación precisa haber abordado la segunda interrogante y ese es uno de los propósitos de este capítulo.

Por esta razón, en la primera parte se intentarán aproximar algunos de los efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza de la estrategia económica de la posrevolución. La promoción industrial, tal como se se llevó a cabo, implicó movilizar una gran cantidad de recursos a este sector y esto se realizó en buena medida a costa de otros, especialmente del campo y de la población rural pobre. ¿Valió el esfuerzo en términos de empleo? ¿Hubo una mayor productividad que se reflejara en los salarios reales? Este periodo también se caracterizó por un activismo gubernamental sin precedente en materia económica y resulta interesante indagar acerca de sus implicaciones en materia de pobreza y desigualdad. ¿Acaso el sector paraestatal incidió favorablemente sobre la población pobre?, ¿tuvieron las prácticas de subsidio que se extendieron a partir de los setenta un impacto redistributivo?

Esta son algunas de las cuestiones a las que se tratará de dar respuesta en el capítulo. También se pretenderá mostrar que, más allá de sus efectos sobre la desigualdad y la pobreza, las distorsiones que generó el modelo de industrialización fueron erosionando las bases para un crecimiento económico sostenido. La productividad en las más diversas ramas de la actividad económica

---

se fue rezagando, incluso respecto a la de aquellas economías que presentaban niveles de desarrollo similares al de la mexicana. Este es otro de los saldos del modelo de industrialización cuyo desenlace, el estancamiento económico, tuvo efectos devastadores sobre los niveles de vida de la gran mayoría de mexicanos.

Fue precisamente por el deterioro en las condiciones de vida que representó la crisis económica que se tuvieron que buscar rutas alternativas para acceder de nuevo al crecimiento. Ello ha empujado al país a transitar por un camino de incesante transformación. La dirección es la contraria a la que fue vigente por más de cuarenta años: ya no se trata de proteger, sino de abrir y competir. Como se analizará con más detalle al final de este capítulo, en la economía mexicana se está operando un proceso de cambio estructural que, al modificar las reglas del juego en la dimensión macroeconómica, está generando una respuesta microeconómica que se dirige a elevar la competitividad de la actividad económica en su conjunto. Esta respuesta microeconómica ha implicado un conjunto de reajustes en la planta industrial que ha se manifestado en el adelgazamiento de algunos renglones de la economía y la expansión de otros. Este proceso de ajuste inevitablemente se ha visto aparejado con costos sociales que han venido a sumarse a los generados por el programa de estabilización.

Lo que se espera al final de este camino -que sin duda ha sido doloroso para amplios grupos de la sociedad- es una economía que sustente su crecimiento en la productividad y en el comercio con el mundo. Para llegar ahí, sin embargo, todavía hay muchos peldaños por escalar. En el horizonte de la transición, más temprano que tarde, se hará evidente que se ha subinvertido en el individuo. En este hecho se encuentra el origen de la pobreza y uno de los flancos más vulnerables de la reforma.

Actualmente es reconocido que una de las fuentes más prometedoras de

---

productividad es el capital humano, el diagnóstico de capacidades básicas que se realiza en el capítulo anterior aproxima la magnitud de nuestro rezago en ese respecto. Desde esta perspectiva, la ventaja que por el momento otorga el costo de la mano de obra en el país no es garantía de crecimiento en el futuro, ni de una mejor distribución del ingreso. Parece que en este punto de la trayectoria social y económica del país una sola llave puede abrir la puerta del crecimiento económico y de abatimiento a la pobreza: la de la política social.

Para estos propósitos la mejor política social -como se ha venido argumentando a lo largo del libro- es aquella que favorece el desarrollo de las capacidades básicas y que atiende preferencialmente a los individuos en la peor situación. Una política social orientada con esta dirección y el contexto de libertades económicas en el que la reforma económica presume desembocar, son dos piezas que en el futuro han de permitir la autodeterminación de los mexicanos.

## LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE LA POSREVOLUCION

La historia económica del país ha estado caracterizada por intermitentes cierres y aperturas. La economía mexicana se ha acercado a estructuras liberales en donde los mercados han jugado un papel protagónico y el comercio con el exterior ha sido una de las fuentes principales de crecimiento; también se ha alejado de este punto, depositando en el gobierno las llaves de los procesos económicos. En la historia independiente del país se pueden observar ejemplos, como algunos rasgos del porfiriato, que ilustran alguna versión del paradigma liberal, mientras que durante los sesenta se articuló un modelo regulado e intervenido. Sobresale el hecho de que, siendo ambas estrategias eficaces en generar crecimiento

---

económico, ninguna haya podido abatir el problema de la pobreza. Ninguna fue tampoco promotora de una mayor equidad.

El calificativo de liberal que se le imputa a la política económica de Porfirio Díaz es todavía materia de debate. Quizá la controversia surja porque quienes lo descalifican utilizan como referente a las economías liberales modernas, en tanto que el México del final del siglo XIX estaba apenas en proceso de formarse como nación. No obstante, el argumento que alude al monopolio en la tenencia de la tierra como un elemento de franca distancia de un proyecto genuinamente liberal, es sin duda poderoso. Sería, por otro lado, inútil negar que efectivamente las administraciones de Díaz emprendieron -en su contexto- una "revolución liberal". Este impulso liberal consistió en la transferencia de recursos públicos a manos privadas (se pusieron en venta tierras públicas y los recursos minerales e hidráulicos también fueron concesionados). La actividad de los particulares, por su parte, encontró un ambiente cada vez más propicio para la inversión. La expedición de un conjunto de códigos y algunos cambios legislativos sin duda ofrecieron las certidumbres requeridas para la atracción de recursos extranjeros que estimularan la modernización de la economía. La eliminación de alcabalas y la integración de buena parte del territorio del país a través de la red ferroviaria fusionaron los diversos mercados locales en un mercado nacional, y entre éste y los mercados externos no se erigieron barreras que obstaculizaran los flujos de comercio e inversión.

El desempeño económico en el porfiriato fue sobresaliente. El flujo de capital extranjero acompañado por la inversión en infraestructura hicieron que el país experimentara, por primera vez en su vida independiente, un periodo prolongado y estable de crecimiento.<sup>1</sup> Sin embargo, de los beneficios generados por este despegue económico pocos participaron. Se podría argumentar que era

---

sólo cuestión de tiempo para que el crecimiento permeara de manera generalizada a toda la población. El hecho es que, para ese entonces, la mayor parte de los mexicanos no eran poseedores de las capacidades básicas con las cuales pudieran insertarse ventajosamente en la dinámica productiva. Los mercados solos no iban a resolver estos rezagos. Tampoco existió una política social orientada con estos objetivos. Fue así como el liberalismo económico cedió a las condiciones que imponía la realidad nacional.

Pasaron más de tres décadas, con el conflicto armado de por medio, antes de que cristalizara un nuevo proyecto económico y se definiera, en términos concretos, la política económica para realizarlo. Este tiempo tomó también la labor de pacificación y reorganización política y la creación de instituciones que le dieran viabilidad al sistema político. Para los años cuarenta, el proceso estaba consolidado y contaba con dos pilares que le daban sustento y continuidad: el partido dominante (y casi único en los hechos) y un ejecutivo fuerte. Fue sólo entonces cuando las banderas de industrialización y justicia social -fundamentales en el proceso de reconciliación nacional- pudieron adquirir contenidos concretos.

En la formulación de la estrategia económica posrevolucionaria confluyeron varios elementos. En el ámbito interno era imperiosa la necesidad de crecer, pues de la capacidad de ofrecer resultados dependía en buena medida la legitimidad del proyecto revolucionario y, por tanto, la de sus gobiernos. Por otro lado, también la labor de reconstrucción económica había dejado sus frutos: la expansión de la infraestructura física, la reorganización del sector financiero y el ajuste de las finanzas públicas sentaron las bases para recuperar el crecimiento económico. No hay que pasar por alto que el mapa político del país se había transformado radicalmente. La lucha armada, y la reforma agraria que le siguió, habían desmantelado a la oligarquía terrateniente y con ello eliminado una fuente

---

de oposición al proyecto de industrialización que se vislumbraba. En cambio, la alianza con los actores sociales emergentes -aquellos grupos urbanos vinculados con la industrialización- constituía el centro del nuevo arreglo político.

La intención de industrializar al país no pudo encontrar una coyuntura externa más favorable. Aún sin hacer uso de la política económica para lograr este objetivo, la incipiente industria del país se vió obligada a sustituir importaciones, dada la escasez que de estos bienes provocarían las dos guerras mundiales. Se percibía, en ese entonces, que el desarrollo de una industria manufacturera volcada al mercado doméstico prometía más en términos de crecimiento que la exportación de productos primarios -éstos siempre sujetos a los cambios en el precio y la demanda del mercado-. Es así que una vez más la trayectoria económica del país experimenta un viraje: de una orientación básicamente abierta y vinculada con el exterior a través de la exportación de productos primarios y la importación de bienes manufacturados, se pasó a una de protección y en búsqueda de una industrialización acelerada.

El protagonismo gubernamental en la conducción económica indudablemente posibilitó el despegue industrial. No solamente a través de la política económica es que se establecieron los incentivos a favor de la industria; el gasto público en infraestructura y la acción directa del gobierno en sectores clave en el desarrollo industrial también fueron determinantes. En síntesis, la acción pública -directa o indirectamente- tuvo un efecto sobre los precios relativos de la economía en favor de la lógica sustitutiva de importaciones. Esta, en su parte central, incluía la protección del mercado interno ante la competencia internacional. Así, asegurando la demanda a través del control -y en algunos casos de la prohibición- de las importaciones, aunado a la promoción de la oferta, hecha efectiva mediante los más diversos incentivos, se esperaba crear un círculo

---

virtuoso en donde el desarrollo industrial iría acompañado de la generación de empleos. Estos, al ampliar la capacidad de consumo del mercado interno, incidirían a su vez sobre la expansión de la industria. De la dinámica de este círculo virtuosos resultaría el crecimiento económico, mismo que se suponía - aunque nunca se manejó de forma explícita- iría corrigiendo las brechas observadas en la distribución del ingreso y absorbiendo, en actividades productivas, a la población hasta entonces marginada.<sup>2</sup>

### Los saldos del crecimiento

Es notable que después de más de cuatro décadas de crecimiento alto y sostenido, y de un proceso de industrialización acelerado, no se haya beneficiado a los grupos de menores ingresos. La información sobre la distribución del ingreso y pobreza que se presenta en el capítulo III así lo evidencia. Por citar sólo algunos datos, entre 1950 y 1977 la distribución del ingreso familiar se mantuvo constante a un nivel de concentración elevado. Esto es, la participación en el ingreso de los cinco deciles más pobres fue de alrededor del 15% y la del decil más rico fue de cerca de 40%.<sup>3</sup> También para 1977, el 36% de las familias (22 millones de mexicanos) se encontraban por abajo de la línea de la pobreza y el 86% de las familias pobres se encontraba en el sector rural.<sup>4</sup>

El hecho de que la mayor parte de la pobreza del país se encuentre en el sector rural, atestigua el carácter discriminatorio de la estrategia económica de la posrevolución. En efecto, el proceso sustitutivo de importaciones generó una dinámica pro-urbana en la que la inversión pública y la política económica, principalmente la cambiaria y comercial, se conjugaron para favorecer la

---

rentabilidad de las actividades sustitutivas de importaciones en demérito de la rentabilidad de la producción agrícola. Aún más, mientras la economía agrícola pudo incrementar sus posibilidades productivas (sobre todo por la extensión de la superficie cultivada, más que por aumentos en la productividad), ésta sirvió para financiar el proceso de industrialización y no para lograr aumentos en la productividad y en los ingresos de los campesinos.

Por lo anterior, es indudable que la estrategia industrializadora jugó un papel fundamental en el empobrecimiento del campo. No menos importante en este resultado fue la estructura del sector agrícola que se gestó con los primeros intentos de reforma agraria y que quedó consolidada con el establecimiento del ejido y el masivo reparto de tierras del cardenismo. A primera vista, parece contradictorio que en el seno de un proceso de reforma agraria -como el que el país experimentó- se haya gestado una fuente persistente de desigualdad.

Es un hecho que, en sus inicios, el reparto agrario tuvo un impacto redistributivo, pues transfirió la renta de la tierra del latifundista al ejidatario y elevó el ingreso que éste obtenía como simple jornalero. Posteriormente, sin embargo, este efecto distributivo se volvió incierto. No solamente la calidad de la tierra en reparto empeoraba conforme avanzaba la reforma agraria,<sup>5</sup> también la presión demográfica sobre los predios provocaba su continua parcelización. La inversión pública en infraestructura rural escasamente alcanzó a los ejidos; más bien ésta benefició a distritos de riego, los cuales más tarde conformarían el subsector de la agricultura comercial. Este grupo fue el principal beneficiario de la mayor parte del gasto que se realizó en el sector. Así, con todo y la reforma agraria, el campo produjo su propia dinámica de desigualdad con un sector comercial altamente productivo, que incorporaba tecnología moderna en sus procesos productivos, y un sector de agricultura de subsistencia que, con la excepción de casos contados,



---

fue dejado a su suerte.

Considerando los efectos que sobre el campo tuvo el modelo de industrialización -y que además se vieron reforzados por la poca seguridad que se ofrecía a la inversión y, en general, a la propiedad en el campo-, el gobierno quiso atemperarlos con "políticas compensatorias" que incluían créditos preferenciales y transferencias directas. Estas políticas favorecieron a los productores grandes y medianos, pero en poco o en nada compensaron a la agricultura campesina. En síntesis, el crecimiento desigual y heterogéneo del sector agrícola y el rezago de éste frente al resto de la economía fueron consecuencia del trato discriminatorio contra el campo y, en particular, contra la población rural pobre.<sup>6</sup>

La suerte de las zonas urbanas -principalmente de aquellas que presenciaron el crecimiento de las burocracias y de la industria- indiscutiblemente fue mejor que la de sus contrapartes rurales, pues fueron el destino de buena parte del gasto público, además de que en ellas se concentró la inversión privada alrededor del mercado interno. A pesar de ello, no dejaron de acusar los efectos de un proceso de industrialización en el que se favorecieron técnicas de producción intensivas en el uso del capital con repercusiones en el crecimiento del empleo. Un dato revelador es el de que el 8 por ciento del crecimiento promedio anual del producto industrial entre 1940 y 1975 incrementó en tan sólo 5 por ciento la proporción del empleo industrial en la población económicamente activa (PEA) total.<sup>7</sup>

En efecto, la promoción de la expansión industrial a través de la protección, los bajos -y en algunos casos inexistentes- impuestos a la importación de maquinaria, los subsidios a la adquisición de equipos y la sobrevaluación del tipo de cambio abarataron el uso del capital y alejaron la inversión de procesos y productos intensivos en mano de obra. En un estudio del Banco Mundial<sup>8</sup> se

---

calcula que en conjunto estas medidas bajaron el costo de los bienes de capital entre el 25 y 50 por ciento (en relación al costo que hubieran representado en ausencia de tal intervención). En adición a lo anterior, los salarios mínimos encarecieron aún más el costo de la mano de obra, pues en ocasiones permanecieron por arriba del nivel de mercado.<sup>9</sup> Es así que los contingentes rurales que emigraban a las ciudades -que, por cierto, adolecían de una baja calificación para el trabajo- engrosaron las filas del desempleo o subempleo y formaron las llamadas ciudades perdidas (hay que recordar que para 1977, el 50% de las familias urbanas pobres se concentraban en las tres ciudades más grandes del país: México, Guadalajara y Monterrey).<sup>10</sup>

En la medida en que los efectos de la política económica se iban haciendo evidentes -tanto en el campo como en las ciudades-, las alabanzas a los resultados de las políticas del desarrollo estabilizador crecimiento con estabilidad de precios, se fueron convirtiendo en críticas a lo que al parecer era el flanco más vulnerable de este modelo: la distribución del ingreso. Y es que, efectivamente, en los sexenios del desarrollo estabilizador quienes vieron mejorar su posición relativa en la distribución del ingreso nacional fueron aquellos ubicados en los deciles medios (principalmente del VII al IX decil), como bien se aprecia en el Cuadro XIV del capítulo anterior. Estos grupos resultaron beneficiados de aquellas actividades económicas que, amparadas bajo alguna regulación, ofrecían rentas extranormales. La más recurrida de estas actividades fue la producción para la sustitución de importaciones. Esta, como se mencionó anteriormente, no sólo gozaba de acceso preferencial a recursos financieros, de precios subsidiados de sus insumos (en su mayoría servicios públicos) y de exenciones fiscales; también y más importante, disfrutaba de la eliminación de la competencia externa, lo que imprimió un carácter monopolístico y oligopólico a muchas industrias.

---

Evaluar el desarrollo estabilizador a través del cristal de la distribución y la pobreza, significó también el detectar los síntomas del problema estructural que el modelo de crecimiento estaba prohiendo y que ya había cobrado su factura en el campo: la ubicua ineficiencia del aparato industrial, cuya manifestación más evidente era la falta de competitividad. Esta derivaba de la ausencia de competencia -no existía incentivo alguno a elevar la productividad, mejorar calidad y bajar precios-, pero también de la distorsión en la asignación de recursos provocada por señales equivocadas de mercados intervenidos. Es decir, se incentivó la inversión en actividades que, de entrada, no tenían ningún tipo de ventaja comparativa. Fue común encontrar, por ejemplo, plantas que incorporaban tecnología que precisaba de la generación de economías a escala para ser rentables; sin embargo, la producción óptima para estas plantas nunca se alcanzó en virtud del tamaño del mercado interno. La subutilización de la capacidad instalada -del capital- en un contexto en donde éste es precisamente el bien escaso, ilustran las distorsiones provocadas por la política económica de la industrialización.

Cambiar la ecuación del desarrollo estabilizador para corregir estas distorsiones y, por tanto, sus efectos sobre la distribución, hubiera implicado empezar a liberar de controles a los mercados que más influyen en la asignación de recursos, tales como el del tipo de cambio en el mercado cambiario, las tasas de interés en el de capitales y todos aquellos relacionados con el sector externo - aranceles, cuotas de importación, permisos previos. Esto habría provocado la extinción de muchas actividades no rentables que sobrevivían al amparo precisamente de estos controles. En otras palabras, esto hubiera significado afectar a grupos que habían crecido bajo la tutela gubernamental y que eran brazo fundamental de la alianza política posrevolucionaria.

---

La política económica que el gobierno adoptó, sin embargo, dejó intacta gran parte de la ecuación del desarrollo estabilizador y relajó una de las variables que fue fundamental para la estabilidad económica del pasado, el control estricto en las finanzas públicas. El objetivo era mejorar la distribución del ingreso -en un contexto de crecimiento económico- pero no incluyó los instrumentos para lograrlo en forma sana y permanente. Todo lo contrario, la creciente administración gubernamental de la economía -hecha patente a través de la asignación del gasto, del marco regulatorio, de los controles de precios, de la operación de empresas productivas, etcétera- reforzó el patrón que el desarrollo estabilizador ya había esbozado: una distribución inequitativa del crecimiento en la que se favoreció a grupos de ingreso medio-alto.

#### Las regulaciones: instrumento de control económico

Por lo que al ámbito de la normatividad económica compete, la expedición de leyes y reglamentos -que fue particularmente intensa a partir de los setenta- afectó prácticamente a toda actividad económica en un sentido que no fue precisamente el de la definición de reglas claras que facilitarían las transacciones económicas, favorecieran la competencia y establecieran un marco de certidumbre para la inversión. Si algo provocó la sobrerreglamentación de la economía fue una marcada ineficiencia que derivó de las múltiples restricciones que se le impusieron a la inversión pero, sobre todo, del uso discrecional y casuístico que se hizo de las mismas. Por ello, resulta difícil trazar los criterios que orientaron su implantación más allá de los dictados por preceptos constitucionales o por la naturaleza propia de una actividad, como es el caso de los "monopolios naturales".

---

Es cierto que algunas de las regulaciones tenían un fin distributivo. Por citar un ejemplo, la legislación en materia de pesca de camarón lo perseguía y quiso hacerlo efectivo fomentando a las cooperativas del ramo. Para ello restringió el acceso de los particulares a la actividad y se les conirió a las cooperativas la exclusividad de su explotación. En los hechos, sin embargo, la ley nunca fue estrictamente obedecida y se encontraron fórmulas para darle entrada a particulares. Precisamente cuando la ley se aplicaba con mayor rigidez es que surgían cuellos de botella en la actividad camaronera, principalmente por la débil capacidad financiera de las cooperativas. Por ejemplo, en 1982 cuando salen los particulares de la actividad, se da un proceso de acelerado deterioro en la flota y disminuye el número de embarcaciones aptas para la pesca. El efecto, lejos de traer beneficios a las propias cooperativas, mermó la capacidad de generación de empleos y de crecimiento de la propia actividad.

No obstante lo anterior, es notable que la legislación haya sido modificada concomitantemente. Conforme se iban desarrollando modalidades para la pesca del camarón no previstas por la ley, se legisló nuevamente para impedir el acceso de particulares a esta actividad. En su inicio la ley sólo se refería a la pesca ribereña, pero se modificó para incluir la pesca en altamar en cuanto ésta fue desarrollada. Cuando surgió la posibilidad de la acuicultura se volvió a legislar en la materia.<sup>11</sup>

Es precisamente en el cultivo de camarón en donde emergen con nitidez los costos de una reglamentación inadecuada. Al igual que la pesca, la acuicultura se enfrenta a dificultades legales, reglamentarias y, además, tiene problemas derivados de la legislación correspondiente a la tenencia de la tierra: el 98 por ciento de las tierras aprovechables para la acuicultura son ejidales. Esta combinación de dificultades legales se constituyó en una camisa de fuerza para la

---

inversión de particulares. De esto se deriva el atraso del país frente a otros - Ecuador, por ejemplo- que aun con menores recursos acuícolas que México ya lo sobrepasó como primer exportador al mercado de los Estados Unidos. Cálculos conservadores estiman que existen en el país 300 mil hectáreas aptas para la acuicultura que, con un rendimiento de 0.4 toneladas por hectárea, producirían 120 mil toneladas por año. En 1986 sólo se cultivaban 2,500 hectáreas. Medido en términos de costos de oportunidad, es decir, considerando el desempeño de esta actividad en ausencia de las restricciones legales, se calcula que una explotación cabal de esteros y lagunas podría dar empleo directo a 56 mil personas y generar exportaciones por mil millones de dólares anuales.<sup>12</sup>

Si las intenciones originales de estas regulaciones fueron muy distintas a los efectos que produjeron en términos distributivos, tampoco lograron corregir algunos de los sesgos provocados por el modelo de desarrollo. Este fue el caso de las regulaciones que normaron la inversión extranjera directa en el país. El desempeño de las empresas multinacionales, en términos generales, había seguido el patrón que dictaba la misma lógica de la industrialización. Esto es, dichas empresas no se caracterizaron por una actividad exportadora de consideración; tampoco fueron una fuente importante en la generación de empleos. Al igual que cualquier otra industria, se vieron atraídas por la rentabilidad que suponía la explotación de un mercado local cautivo -además de precios de servicios públicos subsidiados- e hicieron uso de técnicas de producción intensivas en capital, recurso que, irónicamente, en términos relativos resultaba más barato que la mano de obra. La percepción de que los inversionistas extranjeros se enriquecían sin realmente coincidir con los objetivos de desarrollo del país, aunada al temor de que se expandieran y controlaran sectores importantes de la economía, llevaron a una modificación de la legislación que

---

normaba su operación.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973), delimitó las actividades reservadas de manera exclusiva al gobierno y a los mexicanos,<sup>13</sup> y estableció como "regla general" que la inversión extranjera podría participar hasta en un 49 por ciento en el capital de las empresas no contenidas en los rubros restringidos. Con este requisito de mexicanización, el gobierno pretendía que las ganancias oligopólicas de las empresas multinacionales fueran compartidas con mexicanos. Esta "regla general", sin embargo, estaba sujeta a diversas consideraciones que debían ser dirimidas por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, quien en última instancia emitía el veredicto sobre la aprobación de nueva inversión. Era también competencia de la Comisión avalar la participación mayoritaria de la inversión extranjera cuando ésta prometiera resultados en términos de generación de empleo y divisas, transferencia de tecnología y desarrollo regional.

El primer efecto de la ley fue una notable reducción en los flujos de inversión del exterior (de 362 millones de dólares en 1974 a 231 en 1976).<sup>14</sup> En el proceso de mexicanización, sólo un pequeño grupo de inversionistas mexicanos que contaban con el capital y los contactos necesarios salió beneficiado. El resultado fue una mayor concentración de la riqueza. Los objetivos de generación de empleos, que el control sobre la inversión extranjera se proponía realizar, se vieron frustrados por los innumerables requisitos que les eran exigidos a los inversionistas extranjeros. Los pequeños y medianos inversionistas, quienes eran los que se hubieran interesado en operaciones intensivas en mano de obra, no pudieron flanquear los interminables trámites para que sus inversiones fueran autorizadas. Solamente por concepto de honorarios a abogados que siguieran el proceso burocrático se estima se que gastaba entre 10 mil y 20 mil dólares.<sup>15</sup> Otra

---

vez, las empresas multinacionales fueron las únicas capaces de soportar -técnica y financieramente- los crecientes requisitos impuestos por la Comisión. La inversión de empresas multinacionales, sin embargo, ya había probado ubicarse en actividades intensivas en capital. Es claro, entonces, que el problema era uno de incentivos y no de ausencia de regulación. Esta no logró revertir los sesgos que hacían poca atractiva la exportación y el uso intensivo de mano de obra, sólo hizo crecer a una burocracia que obstaculizó un flujo de mayor inversión e intensificó la tendencia concentradora, ya presente en la economía mexicana. La Ley, a pesar de sus intenciones, trajo consigo un resultado diametralmente opuesto al buscado.

Los costos de una reglamentación inadecuada, por tanto, tuvieron diversas manifestaciones, todas ellas vinculadas con cuestiones distributivas. En términos generales, es evidente que limitaron el potencial de crecimiento de actividades que, de otro modo, hubieran sido importantes generadoras de empleo. Pero tuvieron, además, un efecto concentrador al favorecer arreglos oligopólicos, cuya factura tuvo que ser pagada por los consumidores, entre los que también se encuentran los indigentes y los pobres. Contrariamente a la función esencial de una regulación -promover la eficiente asignación de recursos- en México ésta se entendió como un mecanismo para dirigir el proceso económico. Por su parte, la burocracia ejerció una evidente discrecionalidad en dicho proceso y estuvo abierta al cabildeo de grupos que buscaban acceder a los privilegios derivados de la regulación. Las regulaciones, por tanto, no sólo han sido producto de la pretensión de darle dirección al proceso económico sino también un resultado político del actuar de intereses particulares.

Es crucial advertir que, bajo esta lógica, las regulaciones -lejos de responder a objetivos declarados de política (como sí se logran apreciar en la Ley de Inversiones de 1973 o en la Ley de Pesca, por citar algunos ejemplos)- se



---

tradujeron en la colusión de intereses entre burocracias y grupos beneficiados. Así puede apreciarse en el caso del autotransporte de carga, actividad en la que la regulación protegió a la coalición oligopólica establecida. Las restricciones legales elevaron la rentabilidad del sector a aproximadamente 35% anual en 1988, siendo que en una empresa de riesgo promedio fluctuaba entre 18% y 25% anual. Esto se tradujo en rentas económicas del orden de 526 millones de dólares.<sup>16</sup> La contraparte de estos números es que un amplio número de mexicanos se empobreció para que unos cuantos pudiese acumular riquezas inconmesurables.

#### El gobierno como empresario: ¿un alivio a la desigualdad?

Como se ha mencionado repetidamente a lo largo del capítulo, el control público sobre sectores clave para la actividad industrial fue un eslabón fundamental en la lógica sustitutiva de importaciones. El sector paraestatal se constituyó en un instrumento ineludible en el objetivo de conducir los procesos económicos, pues no sólo incidió sobre los niveles de inversión privada -al jugar un papel de promoción y complemento de la misma-, sino también por su incidencia en el gasto público, en la determinación de precios relativos, en los niveles de empleo, en las remuneraciones al trabajo y, en fin, en el desempeño del conjunto de la economía. Por lo anterior, las empresas públicas tuvieron -directa o indirectamente- un impacto de consideración en la distribución del ingreso.

En sus inicios la evolución del sector paraestatal no contempló -como un objetivo declarado- cuestiones redistributivas ni tampoco de abatimiento de la pobreza. Inscritas en la lógica sustitutiva de importaciones, las empresas públicas se abocaron a crear las condiciones para hacer atractiva la inversión en el sector

---

industrial. Esto es, aseguraron y subsidiaron el abasto de bienes y servicios críticos para la actividad industrial. Esta función de complementariedad, sin embargo, se vió desplazada al cambiar el criterio que hasta entonces había normado su expansión: absorber empresas en quiebra con el fin de mantener el empleo. Fue así como el sector paraestatal vivió una rápida expansión: de 391 entidades públicas que existían en 1971, a 1,155 para 1982.<sup>17</sup>

Es difícil establecer con precisión cuál fue la incidencia de las empresas públicas sobre la distribución del ingreso. Intuitivamente, una primera aproximación de sus efectos podría derivarse al contemplar el uso alternativo que se le hubiera podido dar a los recursos públicos que fueron destinados al sector paraestatal, sobre todo en su fase de expansión acelerada. En primer lugar hay que considerar que gran parte de las empresas paraestatales (o, por lo menos, las más grandes de ellas) se ubicaron en sectores intensivos en capital, por lo que sus posibilidades de generación de empleo fueron limitadas. Comparativamente, el empleo del sector paraestatal mexicano -4 por ciento en relación al empleo total- se ubicó muy por debajo de países como Austria y Francia, cuyas empresas públicas dieron cuenta del 13 y 12 por ciento del empleo total, respectivamente.<sup>18</sup>

Aunque no es rebatido el hecho de que las remuneraciones de las empresas públicas estaban por encima del promedio del salario industrial, éstas sólo beneficiaron a un pequeño grupo de trabajadores, principalmente a aquellos que contaban con mejor calificación para el trabajo en plantas intensivas en capital y tecnología. Los beneficiados fueron también trabajadores miembros de organizaciones sindicales poderosas -que fueron la norma, y no la excepción, en el contexto de las empresas públicas. Del universo de trabajadores asalariados, los empleados en empresas públicas se ubicaron en los deciles más altos.<sup>19</sup>

Plantear un destino alternativo a la inversión pública implicaría hablar de

---

una estrategia distinta de crecimiento. El proceso de industrialización -tal y como se desarrolló- requirió de esta inversión, aunque pudo haber un considerable ahorro de recursos si las empresa públicas hubiesen sido administradas con eficiencia. Sin embargo, no está de más señalar que de haberse destinado esta inversión a sectores que ocupaban intensivamente el factor trabajo -como es el caso del sector agrícola, por ejemplo- los resultados en términos distributivos habrían sido totalmente diferentes. Ni que decir si esos mismos recursos se hubieran destinado a la inversión en el individuo. Pero, otra vez, para que en el campo la inversión redituara en mayores empleos, se hubiese requerido no distorsionar el precio de los bienes agrícolas y hacer una explotación cabal de las ventajas comparativas en el sector. En este sentido es que se puede hablar de una gran ineficiencia en la asignación de recursos derivada del modelo de desarrollo.

Esta ineficiencia se vio agudizada cuando, a través del gasto público, empresas privadas en quiebra fueron incorporadas al sector paraestatal. En principio, el objetivo de mantener empleos -que acompañó a esta estrategia- resulta defendible, incluso se puede afirmar que por primera vez se incorporó en la agenda el argumento de que las empresas públicas tendrían en forma explícita una orientación distributiva. Sin embargo, su costo superó con creces los beneficios que generó. Las empresas que fueron absorbidas por el gobierno -localizadas a lo largo de todo sector manufacturero-, tuvieron que ser altamente subsidiadas para sobrevivir. No es de extrañar, por lo tanto, que en los años de rápida expansión del sector paraestatal, los subsidios orientados a este renglón de la economía hayan aumentado 377 por ciento -en términos del Producto Interno Bruto pasaron de 1.5 por ciento en 1970 a 2.9 por ciento en 1980.<sup>20</sup>

Una buena manera de aproximarse a los efectos distributivos que

---

acompañaron la expansión y operación de las empresas públicas es el ubicar quiénes fueron efectivamente los beneficiarios de los subsidios. En muchas ocasiones, estos fueron utilizados para mantener una política de precios acorde con el objetivo de industrialización. El precio de los servicios básicos de los que hizo uso la industria, por ejemplo, se mantuvo siempre por debajo de los promedios internacionales. También fueron utilizados para favorecer directamente al consumidor final, como es en el caso de CONASUPO. El subsidio en sus precios ha sido estimado en un 15 por ciento en relación a los prevalecientes en el mercado. En otras ocasiones se subsidió la operación de las empresas públicas y, dentro de ésta, la relativamente mejor remuneración recibida por sus trabajadores.<sup>21</sup>

Como ya ha sido anotado anteriormente, los mayores salarios pagados a los trabajadores en empresas públicas tuvieron un efecto redistributivo muy limitado. En el caso de CONASUPO en el que se pretendía que el subsidio favoreciera a las familias de bajos ingresos, se acabó beneficiando principalmente a las del séptimo, octavo y noveno decil, sin casi ninguna incidencia sobre los primeros dos. Es decir, se subsidió a los que no lo requerían, no benefició a los que lo necesitaban y no logró atenuar el problema de la pobreza. Lo mismo sucedió con el subsidio a la energía eléctrica, cuyo consumo está directamente relacionado con los niveles de ingreso. Esto es, entre mayor sea el ingreso, mayor el subsidio recibido. Los beneficiarios netos del subsidio -descontando sus aportaciones fiscales- fueron mayormente el sexto y el séptimo deciles.<sup>22</sup>

En términos generales, la política indiscriminada de subsidios no permeó a los deciles más bajos. Si acaso hubo algún efecto redistributivo de consideración fue del décimo decil hacia los sectores medios. Esto no quiere decir que los individuos en el décimo decil hayan sido quienes cargaron fiscalmente con todo el

---

peso. Precisamente porque no se logró instrumentar una política fiscal que permitiera aumentar los ingresos públicos es que la política de subsidios corrió a cuenta de crecientes déficits públicos que empezaron a ser endémicos a partir de 1975. El financiamiento al déficit público provino de un creciente endeudamiento externo y de la expansión monetaria, dando lugar a lo que la economía mexicana no había experimentado en muchos años: un proceso inflacionario. Este vino a agravar el desequilibrio externo que ya era preocupante para ese entonces, pues las empresas mexicanas seguían dependiendo -y en forma creciente- de las importaciones del exterior sin poder financiarlas a través de exportaciones.

#### La riqueza petrolera: ¿hacia dónde se fue?

El auge petrolero en el país salvó temporalmente la necesidad de introducir reformas profundas en la economía. Por esta razón, en poco ayudó a resolver los problemas de pobreza y desigualdad que cada día eran más patentes en la sociedad mexicana. Los ingresos provenientes de la venta de petróleo abrieron una única oportunidad para financiar el proceso de ajuste y darle un giro a la política económica que fuera gradualmente corrigiendo las distorsiones del modelo de desarrollo que más incidencia habían tenido sobre los niveles de pobreza y desigualdad (el sesgo anti-mano de obra, el sesgo anti-agrícola, por ejemplo). Sin embargo, en los usos que se le dieron a los ingresos petroleros prevaleció la misma lógica que en el pasado: subsidiar indiscriminadamente la ineficiencia industrial para mantener a la economía funcionando.

Evidentemente, por las razones que fueron abordadas con anterioridad, estos subsidios escasamente llegaron a la población más pobre. Esta, en algunos

---

casos, ni siquiera tuvo acceso a los servicios o bienes públicos subsidiados. El precio interno de la gasolina en 1980, por ejemplo, llegó a estar cerca del 80 por ciento por debajo de los precios internacionales. De este subsidio, sin embargo, solamente 11 por ciento de las familias mexicanas -con ingresos que superaban en promedio diecisiete veces el salario mínimo- salieron beneficiadas.<sup>23</sup> Pero no sólo eso, el subsidio a la gasolina hizo aún más rentables las actividades intensivas en capital. La misma actividad petrolera que es intensiva en capital, en 1980 ocupó únicamente 0.5 por ciento del total de la fuerza de trabajo aun cuando representaba el 5 por ciento del PIB. Lo que esto quiere decir es que las inversiones en PEMEX tuvieron sobre el empleo un efecto mucho menor de lo que potencialmente hubiera generado esta misma inversión en el campo o en actividades manufactureras intensivas en mano de obra. De ahí la paradoja: las pocas exportaciones de México, país con abundancia de mano de obra, fueron altamente intensivas en capital. Las divisas obtenidas por la venta de petróleo, por otra parte, siguieron subsidiando -a través del tipo de cambio- las importaciones de bienes de capital del sector industrial. Este fue el centro receptor de buena parte de la política de subsidios gubernamental.

Para ese entonces, la economía mantenía su crecimiento histórico, en buena medida gracias a la entrada de recursos provenientes del petróleo y del endeudamiento externo. Era, por tanto, un crecimiento muy vulnerable, pues no estaba sustentado en incrementos reales de productividad. Es por ello que el cambio en una de las variables que mantenían a este modelo funcionando, como fue la caída de los precios del petróleo y la disminución de los créditos externos, interrumpió abruptamente el largo periodo de crecimiento económico que el país había experimentado.

---

## EN BUSQUEDA DE LA RECUPERACION ECONOMICA

Si más de cuarenta años de crecimiento alto y sostenido resultaron insuficientes para resolver los problemas de pobreza y desigualdad, ocho años de estancamiento económico bastaron para perder lo mucho de lo poco hasta entonces alcanzado. El periodo recesivo en el que entró la economía mexicana a partir de los primeros años de los ochenta marcó el fin del modelo de crecimiento basado en la protección a la industria y en el ejercicio expansionista de la política económica. No está de más repetir que el crecimiento, sobre todo en los setenta, superó la capacidad real de la economía para generarlo. Esto es, fue un crecimiento impulsado con endeudamiento externo y con la efímera riqueza derivada de las exportaciones petroleras, y no por aumentos reales en la productividad de la economía en su conjunto. La productividad de la industria nacional, por ejemplo, llegó a rezagarse no sólo respecto a la de países industrializados, como Estados Unidos, sino también a la de aquellos países con un nivel de desarrollo similar al de México.

Es evidente que esta década de estancamiento económico con inflación repercutió negativamente en los niveles de vida de la mayoría de mexicanos, inclusive en la de aquellos que hasta entonces se habían visto beneficiados: los sectores medios. El contexto de recesión hizo imposible generar los empleos requeridos para ocupar a la población que cada año se incorporaba en el mercado de trabajo, y mucho menos para superar el desempleo heredado de años anteriores. La inflación fue deteriorando los ingresos reales de la población, a excepción de aquellos que pudieron exportar sus capitales al exterior. Hay que recordar que este deterioro general en los niveles de vida sucede en un contexto

---

ya de por sí patético. Según la Encuesta Ingreso-Gasto de 1977, el 34 por ciento de las familias encuestadas tenían ingresos por debajo del salario mínimo vigente en ese entonces.

### El ajuste necesario: ¿quién ha pagado sus costos?

Las políticas de ajuste que en los primeros años de crisis se instrumentaron para sortear el grave desequilibrio de la balanza de pagos implicaron, entre otras cosas, una gran austeridad en el manejo de los recursos públicos. El recorte del gasto - que por muchos años mantuvo inflado el ingreso de algunos sectores- evidentemente supuso costos que era inevitable afrontar: seguir por la ruta de estancamiento e inflación hubiera empobrecido aún más al país y hubiera hecho inviable todo intento de recuperación económica. La carga de la deuda sobre las finanzas públicas hizo más severo el recorte en renglones como los de inversión y gasto social, e hizo impostergable la reducción de subsidios, particularmente aquellos destinados a empresas paraestatales. El recorte de subsidios a estas entidades fue posible al ser ajustados los precios de los bienes y servicios que proporcionaban. En casos extremos implicó el cierre de empresas invendibles. Todo esto hizo posible que el déficit financiero del gobierno de 17.3 por ciento del PIB en 1982 se redujera a 9.5 por ciento en 1985.<sup>24</sup>

Como la prioridad de la política económica en esos años era el equilibrio la balanza de pagos, el tipo de cambio se ajustó de acuerdo a este objetivo. Sucesivas devaluaciones fueron requeridas para frenar las importaciones y promover la venta de productos mexicanos en el exterior. Con el ajuste que experimentó el tipo de cambio en 1985 y la tasa de deslizamiento en la paridad



---

que le acompañó en los meses sucesivos, se alcanzó un margen de subvaluación que hizo posible este objetivo: las exportaciones mexicanas de productos no petroleros se triplicaron entre 1986 y 1988. La búsqueda del equilibrio externo por este medio, sin embargo, tuvo implicaciones en la inflación, aun cuando, previendo este efecto, se haya dado inicio al proceso de liberalización comercial (del cual se hablará más adelante).

Con la balanza externa en condiciones favorables, pero con los precios aumentando rápidamente, la inflación volvió a ser el blanco principal de la política económica. El proceso inflacionario, sin embargo, parecía resistirse a los instrumentos ortodoxos de estabilización -la política monetaria y fiscal- y precisaba que se trabajara en contra de su componente inercial. De esta manera se optó por la heterodoxia y se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987. En el marco del pacto se establecieron diversos compromisos entre gobierno, sindicatos y cámaras industriales y comerciales que sirvieron para fijar expectativas y reducir la incertidumbre siempre presente en procesos de esta naturaleza. El gobierno, por ejemplo, se comprometió a seguir ajustando las finanzas públicas a través de un fuerte aumento en las tarifas y servicios de bienes públicos y de mayor austeridad en el gasto; las cámaras a no elevar precios y los sindicatos a no demandar incrementos salariales mayores a los que eran acordados. Esto fue, un aumento salarial único al inicio del Pacto y la indización de los salarios a la inflación a partir de marzo de 1988. Durante 1988 la inflación mensual bajó de 15 por ciento en enero a aproximadamente uno por ciento a partir de septiembre.<sup>25</sup>

El éxito sucesivo del PSE, más tarde Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, también estuvo apoyado en la reestructuración que se hizo de la deuda en el marco de negociación que el Plan Brady ofreció. Se calculó,

---

como resultado del acuerdo, una reducción de transferencias netas al exterior en alrededor de cuatro mil millones de dólares al año entre 1989 y 1994. Pero, quizá, más importante que este ahorro, fue el impacto del acuerdo sobre las expectativas de los agentes económicos. Un clima de mayor certidumbre hizo posible una baja considerable en las tasas de interés reales y el regreso de capitales, así como la entrada de nueva inversión. Indudablemente, estos aspectos fortalecieron las finanzas públicas e hicieron posible la feliz combinación de estabilidad de precios con un modesto repunte económico.

No obstante, llegar a este punto tomó casi una década y no los tres años que se pronosticaron en el inicio de la crisis en 1982. Implicó, por otra parte, un retroceso en el ingreso per cápita (0.6 por ciento en términos reales de 1983 a 1991) y un deterioro en los salarios reales de 50 por ciento en el mismo periodo. Los pobres del país -aquellos que por su nivel de ingreso conforman los primero cuatro deciles- vieron reducida aún más su participación en el ingreso total: de 14.3 por ciento que les correspondía en 1984, a 12.86 en 1989. Esta, sin embargo, fue una condición que experimentaron todos los deciles, a excepción del más rico.<sup>26</sup> Quienes en el se ubican encontraron la manera de protegerse de la inflación.

Las familias en los deciles más bajos, por su parte, encontraron en actividades informales una fuente de ingresos adicionales que, a diferencia de los salarios, sufrieron un deterioro real menor. Así se explica que los niveles de consumo no se hayan desplomado a la par del salario real. Bajo esta lógica, era de esperarse que aquellas familias que dependían únicamente del ingreso salarial fueran las más severamente afectadas. Esto fue particularmente cierto para las familias del quinto decil en adelante, por lo que, por primera vez, los sectores medios vieron reducida su participación en el ingreso total. Con la drástica caída

---

de los salarios reales, sin embargo, se operó un resultado hasta cierto punto favorable: las empresas pudieron ajustarse a la recesión sin la necesidad de realizar despidos masivos. Para el gobierno evitar el desempleo resultaba un objetivo, al menos en el corto plazo, mucho más importante que resolver el problema del nivel de ingresos que por definición es de largo plazo.

En el campo, el impacto del ajuste fue diferente que en el resto de la economía. Tanto, que en los años más difíciles de la crisis (1983-86) la actividad agrícola se desempeñó mejor en términos relativos (creció por encima del resto de la economía) y, en cambio, cuando la situación empezó a ser más alentadora para los demás sectores, la actividad en el campo sufrió un severo retroceso. En los primeros años del ajuste (1983-86), las devaluaciones permitieron corregir y alinear los precios agrícolas al nivel de los internacionales. Esto incluyó el precio del maíz y, dado que la mayoría de los campesinos pobres cultivan este grano, las familias rurales más pobres sufrieron menos en estos primeros años de ajuste. Este patrón se revirtió en 1986 cuando todos los indicadores del campo se desempeñaron peor que los del resto de la economía. Malas condiciones climatológicas y un recorte aún más severo en los subsidios y créditos destinados al sector contribuyeron a este resultado. Como consecuencia, a partir de 1988, cuando el resto de la economía se empieza a desempeñar mejor, los pobres del campo empiezan a resentir de una manera generalizada los costos del proceso de ajuste.

---

## El otro proceso: la liberalización económica

Paralelamente al programa de estabilización, se fueron instrumentando una serie de políticas que en conjunto han venido a constituir un nuevo modelo de crecimiento. De nueva cuenta, la economía del país se ha abierto al exterior buscando en el comercio y la inversión una ruta de crecimiento económico sostenido. En un primer momento, el incursionar en mercados externos fue una salida para muchas empresas que vieron en la recesión del mercado interno pocas posibilidades de sobrevivencia. La misma apertura comercial se concibió, en sus inicios, como una política de apoyo al programa de estabilización. Sólo más tarde ésta se convirtió en la piedra angular del proceso de reforma estructural en el que se encuentra inmersa la economía del país.

Se trata de una reforma estructural porque está dirigida a transformar la estructura productiva a través de cambios en los incentivos que enfrentan los agentes económicos. Si durante el proceso de sustitución de importaciones el gobierno intervino deliberadamente en la determinación de precios relativos para favorecer la inversión en sectores que consideraba prioritarios, en adelante serán los mercados los que guíen la inversión hacia las actividades más rentables. En este sentido, no habrá distorsión en la asignación de recursos dado que el sistema de precios -que refleja la escasez relativa de un bien en la economía- propiciará un uso eficiente de los mismos. El proceso de liberalización económica ha estado guiado por esta lógica. Ha sido un proceso en el que el gobierno se repliega y libera de controles a la actividad económica; esto es, desregula, privatiza y abre fronteras. De nueva cuenta se apuesta a una versión liberal de desarrollo.

La apertura comercial, en principio, ha eliminado casi por completo las restricciones que existían en el comercio con el exterior. Esto ha obligado a la

---

industria del país a competir y a los empresarios a estar atentos a cuestiones que son fundamentales en toda práctica empresarial: la reducción de costos, la innovación tecnológica y la calidad; en otras palabras, la productividad. Ha implicado, asimismo, una reasignación de recursos hacia actividades en las que el país cuenta con declaradas ventajas comparativas, con lo que poco a poco se irá eliminando el sesgo, característico de la estrategia anterior, que favoreció el uso de capital en desmedro de la mano de obra. La reestructuración industrial que la apertura ha generado, indudablemente ha representado costos que se han manifestado en el cierre de empresas -que por su baja productividad no pudieron hacer frente a la competencia- y en la pérdida de empleos. No obstante, se espera que estos costos sean transitorios y que como resultado de la apertura comercial se consolide un nuevo aparato industrial más productivo, exportador, generador de empleos y capaz de sostener e impulsar el crecimiento económico futuro.<sup>27</sup> Esta mayor productividad de la industria deberá traducirse en aumentos constantes de los salarios reales y en la reducción paulatina de las brechas en la distribución del ingreso.

En el campo, los efectos de la liberalización comercial aún son inciertos: es un sector que permanece todavía virtualmente protegido. No es difícil, sin embargo, aplicar la misma lógica que ha operado en el sector manufacturero y prever posibles resultados. Es muy probable que el país refuerce su potencial exportador en aquellos productos agrícolas que son intensivos en el uso de mano de obra (hortalizas y legumbres, por ejemplo) y decline el cultivo de aquello en lo que no se es competitivo, como son los granos. Esto representaría un ajuste radical en lo que ha sido la producción agrícola hasta este momento, ya que la mayor parte de pequeños propietarios, minifundistas y ejidatarios están dedicados al cultivo del maíz. La transición a cultivos más competitivos requerirá que la

---

inversión vuelva a fluir hacia el campo. Los recientes cambios en la legislación agraria, al definir más claramente los derechos de propiedad, han eliminado una fuente de incertidumbre que inhibía la inversión. Igual de importante que estos cambios ha sido la gradual eliminación de los sesgos que discriminaban en contra del campo y a favor de actividades urbanas -como fue por muchos años la sobrevaluación del tipo de cambio, por ejemplo-. Sin estas distorsiones de por medio, la rentabilidad de las actividades agrícolas podrá competir con la de cualquier otro sector y ser altamente atractiva a la inversión.

No es casualidad, en consecuencia, que la legislación en materia económica que inhibía la inversión y la competencia en diversos sectores de la economía haya sido el blanco del proceso de desregulación. El listado de actividades que han pasado por este proceso es extenso y ha incluido la inversión extranjera, la pesca, las relativas al sector financiero, las del transporte y muchas otras más. Un común denominador en estos procesos es que se ha roto con prácticas oligopólicas que eran fomentadas por la regulación y no resultado de la naturaleza propia de la actividad (como queda muy claro en el caso del sector de autotransporte público de carga). También se han ido eliminando trabas a la inversión en actividades que, sin ninguna justificación, la limitaban y, en casos extremos, la prohibían. Quizá más importante sea el hecho de que con las nuevas legislaciones y reglamentos se pretenda atar las manos a la burocracia y eliminar los márgenes de discrecionalidad que le permitieron incidir en forma determinante y perversa en los procesos económicos. Con la desregulación se busca la eficiencia y la competencia que, bajo la lógica de la liberalización, permita ampliar la influencia del mercado en la asignación de recursos.

Otro medio que fue crecientemente utilizado por el gobierno para intervenir directamente en la actividad económica fue el de las empresas públicas. El ajuste

---

que han requerido las finanzas públicas a lo largo del proceso de estabilización hizo insostenible la operación de muchas empresas públicas que vivían del subsidio. Más tarde, el proceso de privatización se ha inscrito en la lógica de la reforma: promover la eficiencia y competitividad de la economía en su conjunto. En algunos casos el proceso de privatización no ha cumplido estrictamente con este objetivo, pues se ha trasladado el monopolio público al sector privado, sin ninguna incidencia sobre la eficiencia y en su impacto sobre el resto de la economía. Las privatizaciones tampoco han fomentado una "democratización del capital", que era supuestamente uno de sus objetivos originales y, en cambio, sí han propiciado una mayor concentración. Este es quizá uno de los puntos más vulnerables de la reforma, pues uno de sus propósitos centrales debe ser el romper con la estructura de privilegios -y grupos y sectores privilegiados- para efectivamente insertar a la economía en una lógica de competencia.

### Un escenario futuro para la economía mexicana

El escenario previsible para México en un futuro cercano es radicalmente distinto a aquel que lo caracterizó en los últimos cuarenta años. El crecimiento económico del pasado, con la economía virtualmente cerrada, encontró un límite preciso en el momento en que se agotaron las fuentes de financiamiento al modelo de desarrollo industrial, pues éste nunca pudo financiarse a través de sus propias exportaciones. La falta de competitividad tuvo diversos orígenes (imposibilidad de generar economías a escala, por ejemplo), pero indudablemente la protección - que se hizo permanente- fue determinante en este resultado. Por tanto, fue un crecimiento oneroso para los sectores que tuvieron que financiar la ineficiencia e

---

inequitativo, pues privilegió a sectores y grupos en desmedro de otros.

En el futuro, México se inscribirá en un contexto de libre comercio y, por tanto, de libre competencia. La productividad de cada empresa determinará el crecimiento de la economía, así como los ingresos de los individuos que participen en el proceso productivo. Una economía sin distorsiones orientará la inversión hacia aquellas actividades más rentables, las que cuenten con ventajas comparativas, y fomentará un uso eficiente de los recursos con los que se dispone en abundancia -que en nuestro caso y en este momento es la mano de obra. El gobierno, por su parte, establecerá las reglas para que los mercados funcionen eliminando, en lo posible, los costos de transacción inherentes en toda actividad económica. El marco de normatividad económica estará orientado con estos propósitos y ya no a resguardar intereses de grupos oligopólicos. Crecer bajo esta lógica demandará de una gran cantidad de recursos y el origen de estos recursos ya no podrá ser el gasto público. Una condición esencial para que esta estrategia funcione es la estabilidad macroeconómica. Asimismo, el gasto público tendrá otras funciones. Por ello es imprescindible atraer inversión extranjera que financie la conversión tecnológica que el país necesita y genere los empleos requeridos para ocupar a la población que se incorpora a los mercados de trabajo. El marco de certidumbre que el tratado de libre comercio genere hará posible este objetivo y acelerará el proceso de ajuste para que esta nueva realidad económica se consolide.

¿Es esto suficiente para abatir la pobreza y reducir la desigualdad? Los periodos de la historia económica del país en los que ha prevalecido el mercado frente a otros mecanismos de asignación de recursos y en los que han existido relaciones económicas abiertas con el exterior, evidencian que esta condición es claramente insuficiente, sobre todo cuando se parte de una situación de gran



---

desigualdad. Es evidente, por otro lado, que al eliminar los sesgos que originó la sustitución de importaciones y al posibilitar un crecimiento más sano y sustentable en el largo plazo, las condiciones de desigualdad y pobreza no pueden empeorar - como de hecho si sucedió con la protección. Pero esperar a que "por goteo" los beneficios del nuevo modelo de desarrollo permeen a los deciles de más bajos ingresos implicaría esperar décadas y arriesgar las posibilidades de éxito de la estrategia económica en la que el país se ha embarcado.

Para mantenerse en crecimiento, la economía del país tendrá que ser crecientemente productiva y para que esta condición efectivamente se verifique, se precisará de un piso social que permita a un número cada vez mayor de mexicanos insertarse productivamente en esta dinámica económica. Incluso, no es exagerado afirmar que, de no lograr resolver el rezago social, el país enfrentará un enorme problema de falta de mano de obra (capital humano) para sostener el crecimiento económico. El gasto público, una vez liberado de la carga que le representó subsidiar el crecimiento, deberá estar abocado a este objetivo. Sólo así será posible que los beneficios del crecimiento permeen hacia los pobres. Una política social que provea de capacidades básicas y que haga posible construir este piso social es, por tanto, un imperativo económico y social, sin el cual la nueva estrategia económica está destinada a fracasar. El nuevo ambiente económico, por su parte, promete ofrecer un contexto de libertades económicas el donde el individuo puede efectivamente autodeterminarse.

La estrategia económica ha tenido una lógica propia. Se ha querido vincularla al problema de la distribución y la pobreza. En el próximo capítulo las políticas del crecimiento económico se insertarán en una discusión más general orientada a esclarecer el origen y sitio que la política social ha tenido en la acción gubernamental de los últimos años.

---

## Notas al Capítulo IV

- (1) Entre 1895 y 1910 el producto por persona creció al 2.7 por ciento al año. La inversión extranjera sobrepasó en 1911 los 3400 millones de pesos (pesos de 1900). De ellos, sólo 110 se habían invertido antes de 1884. Fernando Rosenzweig: "El comercio exterior", en Daniel Cosío Villegas: Historia moderna de México: El Porfiriato. México, Hermes, 1965, p. 636.
- (2) Saúl Trejo Reyes: El futuro de la política industrial en México. México, El Colegio de México, 1987, p.35.
- (3) Joel Bergsman: "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en Carlos Bazdresch, Jesús Reyes Heróles y Oscar Vera: Distribución del ingreso en México, cuaderno núm.2, tomo II. México, Banco de México, 1982, p.223. Citado en Nora Lustig: "La desigualdad económica en México", en Nexos, octubre de 1988.
- (4) Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.): The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984, p.4.
- (5) El 91% de los 43 millones de hectáreas distribuidos entre 1958 y 1976 era de "agostadero, monte cerril y otras calidades", mientras que 8.4% era de tierras de temporal y sólo 0.4% era de tierras de riego. Raúl Salinas de Grotari: El campo mexicano ante el reto de la modernización", en Comercio Exterior, vol. 40, no. 9, septiembre 1990, p. 821.
- (6) Gustavo Gordillo de Anda: "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en Comercio Exterior, vol. 40, no. 9, septiembre 1990, pp. 803-815.
- (7) Alejandro Portes y Lauren Benton: "Desarrollo y absorción laboral" en Estudios Sociológicos, vol.V, no. 13, 1987, p. 113.
- (8) Joel Bergsman: Income Distribution and Poverty in Mexico. Washington, World Bank, 1980, pp. 34-36.
- (9) Ibidem.
- (10) Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, op. cit., p. 4.
- (11) Francisco Gil Díaz: "El potencial camaronero en México", en Francisco Gil Díaz y Arturo Fernández: El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, ITAM, CINDE, 1991, p. 187.
- (12) Ibid., pp. 185-189.
- (13) Las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado eran: a) petróleo y demás hidrocarburos; b) petroquímica básica; c) explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear; d) minería en los casos a que se refiere la ley de minería; e) electricidad; f) ferrocarriles; g) comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y h) otros. Las actividades que sólo pueden ser realizadas por mexicanos: a) radio y televisión, b) transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; c) transportes aéreos y marítimos nacionales; d) explotación forestal; e) distribución de gas, y otros.
- (14) Paul E. Sigmund: "The regulation of foreign investment in Mexico and its impact on income

- 
- distribution", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, op. cit., p.253.
- (15) Ibid., p. 258.
- (16) Estas son algunas de las conclusiones más relevantes del estudio realizado por Enrique Dávila: "La reglamentación del autotransporte de carga en México", en Francisco Gil Díaz y Arturo Fernández, op. cit., pp. 120-137.
- (17) José Córdoba: "Diez lecciones de la reforma económica en México", en Nexos, febrero 1991, p.43.
- (18) Raymond Hill: "State Enterprise and Income Distribution in Mexico", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, op. cit., p.367.
- (19) Ibid., p. 393.
- (20) Boletines Mensuales de Información Económica. Secretaría de Programación y Presupuesto, citado en Luis Rubio: "En torno al objetivo original de las empresas públicas", en Monografías Financieras IBAFIN, vol.II, no. 1, 1983, p.6.
- (21) Raymond Hill, op. cit., pp. 373-377.
- (22) En el estudio de Raymond Hill se presenta en forma detallada la incidencia neta de los subsidios por decil de ingreso, tanto para el consumo de energía eléctrica como el de gasolina. Su estudio elabora el mismo análisis para el caso de CONASUPO. Ibid., pp. 357-396.
- (23) Sócrates Rizzo: "Generation and Allocation of Oil Economic Surpluses", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, op. cit., p. 120.
- (24) Adriaan Ten Kate: "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", en Comercio Exterior, vol. 42, no. 6, junio de 1992. p. 524.
- (25) Ibid., p. 526.
- (26) Rodolfo de la Torre: "La distribución del ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta", en Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, CAIE, abril 1992.
- (27) Una revisión del proceso de reestructuración industrial desde sus aspectos teóricos hasta el análisis empírico se hace en el libro Edna Jaime y Luis Barrón (coords.): Lo hecho en México. Empresas mexicanas y apertura comercial. México, Cal y Arena, CIDAC, 1992.

---

## V. LA POLITICA SOCIAL Y EL DESARROLLO EN MEXICO

Hasta aquí hemos visto el imperativo que las políticas sociales representan para el desarrollo económico. Su importancia no es menor, aunque es más difícil de definir, en el ámbito político. Todos los gobiernos modernos tienen algún tipo de política social, independientemente de las preferencias y tendencias ideológicas o políticas de la mayoría de su población. No todas esas políticas, sin embargo, logran sus objetivos. Como hemos visto, muchas veces los propósitos del legislador se traducen en beneficios para quienes no los requieren y, en cambio, los beneficios nunca llegan a las capas más pobres. Este libro ha venido argumentando que no es suficiente destinar importantes recursos económicos a la política social; importa también a qué se dedican esos recursos, cómo se asignan. El proceso político real y la forma particular que adopta el desarrollo económico y social tienden a afectar estos factores en función de la importancia -que en aquel proceso- tiene cada uno de los actores de la sociedad. Es por ello que este capítulo se aboca a analizar la lógica que subyace a las políticas sociales, cómo se definen, qué las determina desde la realidad política y social. Se abordan así las políticas sociales en su carácter general y particularmente en la evolución del México posrevolucionario.

### GOBIERNOS, NECESIDADES SOCIALES E INSTRUMENTOS PUBLICOS: LOS ORIGENES DE LA POLITICA SOCIAL

Como parte de las políticas públicas, las políticas sociales aparecen ante nosotros como un fenómeno moderno. Preguntarse por las primeras -su origen, su

---

finalidad- es casi tanto como preguntar por qué existen los gobiernos, para qué nacieron en el seno de la sociedad humana. Preguntarse sobre las segundas mueve a reflexionar sobre las responsabilidades que un gobierno puede llegar a tener. Es razonable debatir hasta qué punto puede un gobierno volcarse sobre los problemas de la sociedad. ¿Qué pretende un gobierno al hacer política social? ¿Porqué se ha planteado, de hecho, un área semejante para la acción gubernamental?

Es conocida la versión mínima de los gobiernos como los proveedores de un sistema de defensa, de un sistema impositivo, y a su vez de seguridad respecto al orden interno (preservación de la integridad de las personas, de los derechos de propiedad básicos, etcétera). Dicha versión acerca de las atribuciones de un gobierno ha ido modificándose hasta que, prácticamente, la realidad política y económica de las sociedades y de los gobiernos representativos del siglo XX ha hecho de *las políticas* públicas instrumentos complejos y dedicados a la atención de múltiples problemas. Si alguna política pública rebasa los límites del mínimo gobierno, esa es la política social. La política social ha evolucionado junto con la complejidad y la cantidad de los problemas que han enfrentado gobierno y sociedad: puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado y propiamente con el llamado "Estado de Bienestar". Finalmente, desde hace ya varias décadas, se han incorporado como un capítulo claro y distinto de dichas agendas. Desde finales de la segunda Guerra Mundial, las naciones industrializadas han vuelto su atención a los servicios sociales; han perfeccionado sus sistemas impositivos y han apoyado el empleo y/o han resarcido el ingreso de los desempleados. Todo ello recuerda -en el caso de las naciones europeas- la necesidad de reconstruir los sistemas sociales y económicos que fueron

---

desmantelados por la guerra.

Ha sido entonces hasta el presente siglo cuando los gobiernos han planteado expresamente la atribución de una política social, como el instrumento creado para mejorar los niveles de vida de la población. Los gobiernos de carácter representativo han debido incorporar a su agenda la política social. Lo han hecho, entre otras razones, precisamente porque la ampliación de los derechos políticos de la población -por medio del voto- supuso el surgimiento de un electorado universal cuyas condiciones de vida no tardarían en convertirse en asuntos políticos que se traducirían en demandas sociales. Todo ello ha supuesto el surgimiento de productos de gobierno en la forma de políticas sociales. Estas hubieron de atender aquellas demandas de diversas formas y con diferentes grados de éxito: mediante el establecimiento de instituciones definitivas en las democracias; de manera homogeneizadora en el caso de los países comunistas.

Cabe entonces advertir la importancia que las políticas sociales hayan podido tener para los llamados países en desarrollo. Puede decirse que han generado -para romper con el subdesarrollo- una connotación específica: la política social puede apoyar las capacidades básicas de la población más desfavorecida y constituir así un factor para incrementar su posibilidad de procurarse un mayor ingreso en el largo plazo. Ello puede ser crucial para hacer viable el desarrollo económico. De tal suerte, el concepto de política social ha venido a incorporar, de algún modo, las promesas más caras del desarrollo social y económico; la preocupación que lo anima -la condición precaria de las capacidades básicas- apunta a la compensación de las condiciones de vida como uno de los instrumentos del desarrollo. Ello se explica porque, para la población que carece de lo indispensable, si algo ha de lograr que aumenten considerablemente sus posibilidades futuras de incorporación a la actividad

---

económica, serán las acciones específicas que tiendan a apoyar el fortalecimiento de sus capacidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda) como ha sido apuntado en el capítulo II.

En el pasado, sin embargo, en México y en otros países se acuñaron términos como "asistencia social", "previsión social", "políticas para los grupos de menores ingresos", etcétera, más que introducir a la política social como un capítulo obligado y distinto de la agenda gubernamental. Más aún, como veremos más adelante para el caso mexicano, la política social en un sentido eficaz y eficiente de la formación de capacidades básicas para la población que no las tiene, no formó parte de las consideraciones de la agenda desde un primer momento. En un principio aparecieron las instituciones y los programas dedicados a los servicios sociales y quizá mucho tiempo después se hizo patente el hecho de que la política social no había tenido éxito en la tarea de igualar las capacidades básicas de la población. Lo tuvo, no obstante, en la tarea de mejorar el bienestar de capas sociales cuya situación no era definitivamente la peor: el establecimiento de complejas agencias burocráticas y de servicios y la tarea que han realizado en el tiempo, ha tendido a incorporar el sesgo que genera el apoyo y las demandas de grupos de la población que no se encuentra en la peor situación, pero que ha tenido un peso relativo mayor en el sistema político.

En perspectiva, la política social en México no escapa a una definición que, lejos de estar acabada, se ha encontrado en constante evolución. Tampoco escapa a la compleja relación que existe entre los efectos sociales del desarrollo económico -que típicamente se refieren a la Revolución Industrial en Europa- y el proceso político y burocrático que ha entrañado la construcción de agencias públicas de servicio social. Aún más, la celeridad con que, en el caso de México, se pasó de la pacificación del país y la institucionalización del poder político a la

---

construcción de las agencias gubernamentales, ha tenido consecuencias importantes para la concepción e instrumentación de las políticas públicas en general y sociales en particular. Para abordar un proceso tan complejo, quizá puedan plantearse dos fórmulas lógicas: 1) el contenido social de la Constitución de 1917, su influencia en las políticas de los gobiernos posrevolucionarios y la incorporación de los diversos grupos sociales al naciente sistema político; y 2) la racionalidad política que fue configurando a las políticas sociales que dichos gobiernos creaban e instrumentaban a contrapelo de un tortuoso proceso de industrialización y urbanización.

Este capítulo se propone abordar la lógica que ha antecedido y moldeado a las políticas sociales. Dicha lógica devino en la creación de instituciones de política social que no identificaron claramente a las capacidades básicas como el "blanco" de la acción pública y en un sistema político que se sustentaba en una estructura de grupos sociales organizados que a su vez tendió a beneficiarse de los productos de aquella política. Ello se tradujo en la reproducción del paternalismo y el clientelismo que ha caracterizado a la relación gobierno-sociedad. Como se verá, el dilema desarrollo económico-desarrollo social tampoco se resolvió en favor de la población más pobre del país. En cambio, las posibilidades de atender a dicha población a través de las políticas públicas sí estuvieron fuertemente determinadas por un sistema político que articuló sus respuestas hacia sus grupos más relevantes. Consecuentemente, las variaciones del gasto social no tendieron a reflejarse en una acción eficaz y eficiente sobre las capacidades básicas, sino en la particular dinámica entre el gobierno y las estructuras corporativas existentes, así como en las respuestas clientelares que se generaron hacia los grupos sociales de la ciudad y el campo.

En los últimos años y tras haber experimentado por lo menos una década



---

de estancamiento e inestabilidad económicas, han surgido en el país signos evidentes de un cambio trascendental cuyo factor más importante ha sido la reforma del sistema económico. Esta reforma ha tocado a la propia estructura del gobierno (acotando sus ámbitos de acción, redefiniendo su papel frente a la sociedad) y ha venido a sumarse a la realidad de una sociedad plural y participativa que ha cuestionado los usos y prácticas del propio sistema político. Por todo esto, el cambio que se vive en el país está pasando -quizá inadvertidamente para muchos- por las políticas sociales que se generan desde las instituciones creadas por los gobiernos posrevolucionarios y a las que accede - en mayor o menor medida- una sociedad distinta a la de hace 50 o 60 años. En el marco de las posibilidades que puede tener una nueva estrategia de desarrollo en México, este capítulo finaliza abordando las últimas expresiones en materia de política social y la más importante de ellas, que es el Programa Nacional de Solidaridad.

## LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCION Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: LOGICA Y RACIONALIDAD DE LAS POLITICAS SOCIALES

En la experiencia mexicana -que desde el punto de vista de la instrumentación reúne quizá 60 o 70 años- la política social ha sido de diversas maneras el producto de los principios constitucionales que inspiraron el proyecto nacional de los gobiernos posrevolucionarios. También lo ha sido de la conformación particular que adoptó el sistema político en relación a los grupos sociales -organizándolos, buscando dar cauce institucional a sus demandas, y logrando un base social de consenso. Al construirse un sistema político basado en corporaciones y en grupos

---

populares organizados -recién incorporados a la vida urbana- la provisión de las políticas sociales y de la propia inversión pública fue adquiriendo sesgos hacia la demanda urbana y los resultados cuantitativos. El propio concepto de las políticas sociales partía de una racionalidad más política que social o económica y se basaba en criterios cuantitativos más que en la formación de las capacidades básicas; en dotar y/o abaratar el acceso a los servicios sociales y a algunos bienes básicos, en lugar de igualar las capacidades básicas de los mexicanos tanto de la ciudad como del campo. Las tasas sostenidas de crecimiento económico que distinguieron a los procesos de industrialización y urbanización de México durante varias décadas llevaron aparejados fenómenos complejos de población deficientemente integrada a los servicios de la vida urbana, al tiempo que las dificultades de la vida rural exacerbaban la presión sobre las grandes urbes, generando extensos grupos de población migrante.

La idea de política social se remonta a la base ideológica y jurídica de la Constitución de 1917 y se concretó en la práctica a través de la experiencia que vivió el país en su intento por reconstruirse material y socialmente y por erigir un sistema gubernamental financiera y administrativamente sustentado. De esta forma, las políticas sociales que los gobiernos del México posrevolucionario han buscado instrumentar fueron sin duda respuestas a problemas que iban apareciendo en el camino y que en ese sentido no necesariamente se derivaban de un proceso racional y unilinealmente concebido de política pública.

En un principio, la agenda de las administraciones se propuso crear y poner en marcha las instituciones gubernamentales -incluidas las sociales- así como proveer las bases materiales de la actividad económica. En efecto, del propósito y la idea que los gobiernos de la Revolución fueron construyendo sobre un nuevo sistema económico y político -un proyecto propio de desarrollo- se desprendió

---

implícita o explícitamente la política social. Lo que empezó como "derecho social" en la Constitución prefiguró los planes que se transformaron en políticas, programas, instituciones y agencias públicas dedicadas a la política social.

### De los principios a la agenda de gobierno: la lógica de las políticas sociales

El origen de las políticas sociales se remonta al contenido social de la Constitución. Sin embargo, éstas se definen y concretan a partir de objetivos presentes en el discurso y en la obra gubernamentales. Se han llegado incluso a iniciar en el marco de otras áreas, íntimamente relacionadas con la política económica (como el empleo, la inversión pública en infraestructura, el desarrollo regional, etcétera)- y después se han consolidado en instrumentos e instituciones que generaron su propia lógica y que tradujeron la racionalidad política de los bienes públicos producidos. Todo ello ha tenido consecuencias centrales para los resultados de política, sobre todo en la medida en que las necesidades sociales más elementales no sólo no han desaparecido, sino que se han hecho presentes en formas más complejas y reiteradas.

La estrategia de desarrollo que el país ha seguido en las últimas décadas comenzó a delinearse clara y distintamente a partir de los años cuarenta. Es entonces cuando se planteó la industrialización y se buscó impulsarla mediante diversos mecanismos de política. En un proceso que va precisamente de 1940 a 1980, al menos una parte de la población mexicana mejoró sus niveles de bienestar social. Al cabo del tiempo y a pesar de estos avances, la industrialización y el crecimiento económico que se comenzaron a concretar hubieron de presentar -ya para la década de los sesenta- un rezago en términos de las capacidades básicas de grupos de la población que tuvieron un acceso

---

precario a las instituciones y a los programas sociales. Pero precisamente entonces -cuando nuevos grupos de ingresos medios ya disfrutaban de servicios y seguridad sociales en las ciudades- la transición demográfica que experimentaba el país -alcanzando una tasa de crecimiento demográfico y una esperanza de vida hasta entonces desconocidas- añadiría un reto adicional a la política social de los setenta y ochenta y desde luego a la cuestión del empleo.

En perspectiva, el camino recorrido por la economía y la sociedad mexicanas no deja de acusar un aspecto crucial: no bien el país ya emprendía un intenso proceso de cambio económico -desde la creación de las primeras carreteras hasta el establecimiento de numerosas industrias manufactureras- cuando sobre la marcha, se estaba definiendo la estrategia de desarrollo que habría de seguirse y aparecían nuevas necesidades a partir de ello. En el caso del desarrollo social, la Constitución ciertamente establecía el reparto agrario y el interés público sobre el suelo nacional anticipando una sociedad nueva. En dicha sociedad habría de buscarse "el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" mediante la educación -como se lee en el Artículo 3º- y debía promoverse "la creación de empleos y la organización social para el trabajo" -como se establece en el Artículo 123º. Sin embargo, no se contaba con los mecanismos públicos y administrativos concretos para convertir los principios en políticas públicas. Había que incorporarlos al proyecto de los gobiernos posrevolucionarios. Había, también, que diseñarlos e instrumentarlos e iniciar un complejo proceso de construcción de instituciones y programas en el que la centralización de funciones y la politización de objetivos tuvieron, a la postre, un efecto importante sobre los resultados de política.

Ciertamente se habían postulado, desde la Constitución, el derecho a la educación (y su obligatoriedad), la realización de la aspiración de que cada

---

campesino llegara a disponer de tierras propias y el derecho al trabajo. En el primer caso se trata de una capacidad básica fundamental. En el caso del reparto agrario, se trata de una dotación ex-ante de capital. Con respecto al derecho al trabajo, habría que decir que hubo de ayudar poco a quien, sin suficientes capacidades básicas, quiso insertarse en el mercado laboral. Pero además no estaba previsto, por ejemplo, que décadas más tarde el predominio de la vida urbana sobre la rural daría lugar a necesidades y demandas sociales nuevas. México descubriría, en el camino, que el desarrollo económico y social teje una compleja urdimbre entre la posibilidad de generar crecimiento económico y la posibilidad de hacer que sus frutos sean asequibles a una mayor población. Hoy sabemos que incluso la relación entre crecimiento de la economía y las capacidades básicas de la población es "una calle de dos sentidos"; esto es, tiene que haber un ingreso creciente que pueda distribuirse cada vez con mayor equidad pero también se precisa de una población con capacidades básicas suficientes para que, mediante una dotación suficiente de capital humano, pueda sustentar con su actividad económica, el crecimiento futuro y de largo plazo. Esto último, sin embargo, no tenía porqué ser evidente -desde el punto de vista de las políticas- para los constituyentes o para los primeros gobiernos que actuaron en el marco de la Constitución de 1917.

#### El dilema de la estrategia de desarrollo mexicano: ¿crecer o repartir?

La construcción de un sistema económico y la satisfacción de las necesidades básicas de una sociedad, constituyó un dilema para los gobiernos que tenían que realizar lo primero y atender lo segundo simultáneamente. En realidad, este dilema

---

ha sido en el pasado el planteamiento de una disyuntiva que, desde el punto de vista de la acción del gobierno, ha tenido un componente ideológico (como se puso de manifiesto durante los años del Cardenismo). Conforme el país fue definiendo su estrategia económica en los años cuarenta -y se reformuló el consenso del gobierno y los grupos organizados relevantes-, y dado que la propia Constitución proveía de un marco de reformas sociales representado por los Artículos 27 y 123, el mencionado dilema se mantendría latente para los tomadores de decisión. Cuando a finales de los cincuenta se evidenció un intenso proceso de industrialización y urbanización, el crecimiento se convirtió claramente en la finalidad del desarrollo aunque el dilema que ello planteaba frente a la sociedad no desaparecía para los tomadores de decisión.

En los años sesenta el dilema aparentemente no le planteaba al gobierno una disyuntiva irresoluble; al contrario, precisamente en los tiempos del crecimiento con estabilidad -el llamado "desarrollo estabilizador"- se quiso dar un nuevo énfasis a las políticas sociales. En la década de los setenta el planteamiento gubernamental consideró que -en definitiva- el dilema no era tal: se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar -en forma sustancial- la distribución del ingreso. El crecimiento era el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional. Curiosamente, ello no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal -la creación de programas sociales, el mejoramiento y/o la expansión de las agencias públicas dedicadas al servicio social, etcétera- aunque sí hubo mucho de todo eso. Más bien se crearon cientos de empresas, multitud de regulaciones que, entre otras cosas, buscaban aumentar el empleo.

Es crucial advertir que el crecimiento mismo del empleo se consideró una forma de política social (como si todos quienes fueran a ser empleados hubieran

---

sido provistos de capacidades básicas). No pasarían muchos años para que el país pagara la "factura" del desbordamiento del gasto público, mismo que no fue sustentable en el tiempo. Ello trajo consigo la imposibilidad de reforzar o mejorar las políticas sociales, aún y cuando en las dos administraciones que asumían la estrategia de desarrollo como "desarrollo compartido" (la de Luis Echeverría y José López Portillo, respectivamente) se proponían como objetivo fundamental de gobierno una mejor distribución el ingreso. En retrospectiva es evidente que más regulaciones excesivas y contraproducentes, sumadas a un gasto público descontrolado y a la creación de cientos de empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico no sólo no resolvieron el problema social, sino que lo agravaron al llevar al país a una profunda crisis económica. Definitivamente, más gasto no sustituye a una buena política social, cualitativamente sustentada (efectiva) y dirigida a la población-objetivo relevante.

El arribo de una crisis económica profunda en 1982 -desconocida en el periodo posrevolucionario- ha tenido un doble efecto en los niveles de desigualdad y de pobreza de la población: 1) la recurrencia de la inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico fueron -en los ochenta- fenómenos endémicos que medraron sobre la situación de la población de menores ingresos; y 2) la crisis de las finanzas públicas -agravada por el servicio de una considerable deuda con el exterior- redujo dramáticamente el margen del gasto público, poniendo en jaque las posibilidades subsecuentes de estructurar una política social. Esta crisis puso de manifiesto el aspecto crucial que han acusado las políticas gubernamentales ante una lógica de búsqueda de consenso y legitimidad en el seno del sistema político: la recurrencia con que el gobierno ha intentado reforzar su papel rector de la economía y la sociedad lo llevaron a exceder sus posibilidades fiscales en diferentes intentos por superar fracturas y descomposiciones que en realidad

---

atañen al sistema político.

### La racionalidad de las políticas sociales: paternalismo y corporativismo

Hemos visto que, para los gobiernos posrevolucionarios, la Constitución fue una base de principios de gobierno y una fuente de legitimidad. Hemos visto también que entre los principios y la política social han emanado, por lo pronto, dos procesos fundamentales: a) el de la atención a los problemas propios de la agenda gubernamental en el tiempo, en torno a la cual no se concretaron políticas sociales dirigidas explícitamente hacia la atención de las capacidades básicas (típicamente salud y educación); b) el de la definición de la estrategia de desarrollo que ha generado problemas adicionales para la política social -como se ha observado en la explosiva dinámica de las ciudades- y ha expresado, en sucesivas agendas de gobierno, un dilema acerca del crecimiento económico y sus frutos. Esto apunta a la necesidad de abordar aquí el desarrollo del sistema político entendido éste como un factor condicionante de la naturaleza y del potencial en materia de resultados de las políticas sociales.

Los gobiernos que precedieron la construcción del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 tuvieron ante sí la tarea de institucionalizar los grupos que anteriormente habían luchado por el poder político. A este proceso de institucionalización, que dio lugar al PNR, se añadieron, a finales de los treinta, cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar (éste último habría de desaparecer posteriormente como sector). Estos sectores conformaron los pilares del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que luego se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En adelante, las políticas se harían en



---

nombre de los grupos fundamentales -obreros y campesinos- al tiempo que su concepción e instrumentación se dirigirían de diversas maneras a satisfacer objetivos que la propia Constitución proponía: "por lo menos hasta los años sesenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura".<sup>1</sup>

Para todo efecto práctico, es crucial advertir que las políticas sociales tuvieron de por medio la intermediación de las organizaciones del corporativismo y, en general, de una burocracia política ligada a intereses de grupo y de partido. El objetivo era satisfacer a la burocracia misma, mucho más que el desarrollo social. Todo ello fue constituyendo en el tiempo un fuerte componente de la demanda política que enfrentó y alentó el propio gobierno en su afán por consolidar y expandir su propia base de apoyo. Así fue como la agenda de sucesivos gobiernos incorporó un sesgo fundamental en materia de política social.

Es crucial advertir, pues, que más que acabar con la pobreza y a pesar de la retórica del discurso, la racionalidad política se dirigía esencialmente a consolidar al régimen. Además, la desigualdad en el fortalecimiento de las capacidades básicas de la población mexicana se exacerbó cuando el país adquirió un perfil más definido hacia la industrialización y la urbanización. Con todo, la lógica que el sistema político había generado respecto a sus grupos organizados y respecto a diversos sectores de la burocracia, siguió predominando cuando el gobierno decidió que la estrategia de desarrollo incorporaría explícitamente una mejor distribución del ingreso. El resultado fue que no sólo se dio un sesgo de las políticas sociales hacia grupos que no estaban en la peor situación, sino que se afirmó una dinámica de subsidios y compensaciones a sectores y grupos organizados que afectó las finanzas públicas y la productividad de actividades públicas y privadas. A cambio de los beneficios que se pretendía

---

derivar de la estrategia seguida en los años setenta, eventualmente se pagó un alto costo social como resultado de la crisis de inflación y estancamiento que se vivió en la década siguiente.

Así, en la medida en que en México las políticas que se desarrollaron tendieron a garantizar el apoyo político de numerosos grupos sociales para perpetrar un sistema de control y movilización, los objetivos sociales se fueron perdiendo en el camino y con ello la posibilidad de dotar de capacidades básicas a los individuos que más lo necesitaban. La lógica paternalista que adquirieron diversas políticas sociales en México generó resultados no del todo satisfactorios, y en algunos casos adversos a los objetivos de una verdadera política social: la asignación de recursos al área social alimentó crecientemente los presupuestos de los cada vez más importantes grupos de interés (burocracias, líderes corporativos y clientelas), en lugar de desarrollar mejores instituciones y programas sociales que dotaran de capacidades básicas a mexicanos en la peor situación.

A continuación se hace una revisión sucinta de los planes de gobierno, la evolución del gasto público y su componente social, así como de la creación de instituciones concretas de política social. Todo ello se aborda como la expresión de la estrategia de desarrollo de sucesivas administraciones gubernamentales. Aunque en ello se identifiquen prioridades, asignaciones y reasignaciones del gasto que han reflejado la concepción gubernamental sobre el desarrollo económico y social (aceptando o no el dilema entre crecer y repartir), no necesariamente se estará evidenciando el uso específico del gasto y mucho menos su impacto real en la sociedad. Conviene tener en cuenta que entre los énfasis que definen los planes de gobierno y el ejercicio final de las políticas que se emprenden, media no sólo la escasez de los recursos, sino también la

---

conducción estratégica real por medio de la cual, se apoyan más unas áreas de política que otras. Dicha conducción estratégica ha obedecido, como hemos querido sugerir, a la racionalidad política de la tarea gubernamental en el contexto de un sistema político confeccionado para un partido hegemónico y para una sociedad organizada corporativamente y mucho menos plural que la que existe en el presente.

## EL DILEMA DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS SOCIALES: LA LOGICA DEL GASTO Y EL CONSENSO

La estrategia del desarrollo mexicano se diseñó, en buena medida, en función de las posibilidades que se encontraron sobre la marcha. Aparecieron así las definiciones más importantes del sistema económico (sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador) y que desde aquella estrategia y su dilema (desarrollo económico vs. desarrollo social) determinaron el carácter de las políticas sociales. Cuando un gobierno se propone dotar a su población de las capacidades básicas necesarias para impulsar un cambio cualitativo en las posibilidades políticas y económicas de la sociedad, el gasto público es fundamental. Sencillamente pensemos en el México en que no existían sistemas nacionales de educación y de salud y en el que había que empezar prácticamente "desde cero" en la tarea de erigir agencias públicas que coordinaran, a lo largo y a lo ancho del territorio, las primeras escuelas y clínicas. En la medida en que se van expandiendo estos servicios y se cuenta con instituciones de envergadura nacional, disminuye la importancia del gasto en términos de la efectividad de la política social. Llega, de hecho, un punto en que un peso adicional asignado a un

---

rubro de política social, no necesariamente implicará más y mejores resultados concretos. Esto se debe en parte a que las burocracias y los grupos organizados relevantes se estarán beneficiando de un mayor presupuesto, por la ausencia de mecanismos de control y evaluación, tanto en el diseño de nuevas políticas y programas, como del desempeño de quienes los llevan a la práctica.

Hemos dicho que en México el gobierno y la sociedad se transformaron en unas cuantas décadas. Parecería contradictorio afirmar que los mexicanos han mejorado sus condiciones de vida, pero que a su vez aparecieron rezagos importantes en la misma materia (por lo menos desde finales de los años sesenta o principios de los setenta). Al respecto caben al menos tres consideraciones. Primero, tanto por los esfuerzos de la política social como por el cambio profundo que ha experimentado el perfil económico del mexicano promedio desde hace medio siglo, es evidente que no sólo hay avances en materia social, sino también que la dimensión de los nuevos problemas (y sus posibles soluciones) es cualitativamente superior a dichos avances. Primero, es crucial advertir que los avances cuantitativos de la política social expresados en incrementos "promedio" de los niveles de bienestar y en mayores niveles de cobertura no implican automáticamente que más mexicanos adquieran o refuercen sus capacidades básicas. Segundo, el dramático cambio que ha experimentado el país al adquirir un perfil predominantemente urbano ha traído consigo -tanto en este medio como en el rural- presiones y retos adicionales para cualquier visión futura de la política social. Tercero, precisamente porque las condiciones de vida del mexicano promedio mejoraron, la población creció en forma desusada en los años sesenta y México comenzó a vivir su transición demográfica, lo cual generó retos adicionales (más mexicanos, por ejemplo, nacieron en los sesenta, demandaron educación en los setenta y han requerido empleos en los ochenta y lo que va de los noventa).

---

Cabe abordar el gasto en tres elementos: gasto económico, gasto social y gasto administrativo.<sup>2</sup> Esta clasificación trata de distinguir -hasta donde es posible hacerlo en las cuentas del gasto y considerando el efecto que tiene el crecimiento del producto nacional y de la población- entre los recursos que nominalmente se dedicaron a la construcción de un sistema económico, aquellos que se destinaron a instituciones de servicio social o a programas específicos en la materia, y a aquellos que fundamentalmente se asignaron al funcionamiento de los tres Poderes de la Unión, sus instituciones, agencias y personal. Conviene, sin embargo, reconocer que dicha forma de agregar los gastos no deja de ser una clasificación parcial respecto de las razones y objetivos que en muchos casos, subyacen a los montos de presupuesto, proyectados y ejercidos.

Esta sencilla división del gasto público junto con una breve descripción de los planes y programas de gobierno correspondientes, permitirá bosquejar sucesivas "radiografías" de cómo se fue concibiendo el proyecto de desarrollo de México, cómo se definía la correlación de fuerzas políticas en cada momento histórico y una noción preliminar acerca de cómo respondía a ello la estructura del gasto. Podrá apreciarse que en la agenda gubernamental generalmente no aparecen políticas clara y distintamente dirigidas a la adquisición de capacidades básicas. Incluso, eventualmente se advertirá que la no resolución del dilema desarrollo económico-desarrollo social generará a su vez un argumento crucial de la estrategia gubernamental: la idea de que el dilema no existe y de que el crecimiento por sí solo es la base de la justicia social.

El ejercicio del gasto federal que efectuaron los gobiernos posrevolucionarios ha tendido a reflejar las prioridades de una administración dentro de la estrategia de desarrollo que se sigue. Dicha estrategia se basó -a partir de 1940- en la posibilidad de impulsar la industrialización. Seis años

---

después era claro que el crecimiento de la economía antecedería cualquier otro objetivo (incluido el de la redistribución del ingreso a través del gasto). Con el tiempo, la magnitud y la estructura del gasto también reflejaron importantes cambios que, desde el punto de vista político, representaban nuevos equilibrios respecto al consenso y /o las coaliciones de actores políticos y agentes económicos. En esto subyace la idea de que mediante una multitud de factores que se desprenden del uso del gasto (el destino y carácter de la obra gubernamental, los sueldos y salarios de la nómina pública, los precios subsidiados de bienes intermedios y finales, el surgimiento de agencias públicas o de empresas públicas, etcétera), se verifica la correlación política entre el gobierno y los actores y los grupos relevantes del sistema económico y político, donde aquél intenta lograr el consenso y la legitimidad de sus acciones. El presupuesto ha sido una forma de orientar el desarrollo, pero también de nutrir y mantener la coalición gubernamental, equilibrando tanto las corrientes ideológicas del momento como los grupos políticos que constituían la base de apoyo del gobierno en turno. No debe extrañar la creciente primacía que tuvo el crecimiento económico como precondition de cualquier objetivo estratégico del desarrollo: de lograrse una tasa sostenida y lo suficientemente elevada de crecimiento del PIB se lograría cierto margen para alterar la estructura relativa del gasto (los valores proporcionales de sus asignaciones), ya que, en ese contexto, incrementar el monto real de los recursos asignados a determinada política o institución no implicaría necesariamente la reducción de algún otro renglón del gasto en términos absolutos.

Del Cardenismo a la industrialización: la construcción de las instituciones y el

---

## consenso básico

En el periodo que va de la firma de nuestra Carta Magna al gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), México vio institucionalizarse la lucha política y entró así en una fase de paz y estabilidad política. A partir de ese momento, comenzó claramente la reconstrucción material e institucional del país y la recuperación económica. El presidente Cárdenas elaboró entonces un plan de gobierno para su administración (el llamado "Plan Sexenal"). El plan enfatizaba la necesidad de planear la explotación de los recursos naturales y de desarrollar adecuadamente la energía humana, el mejoramiento de los salarios (para apoyar física, moral e intelectualmente a los trabajadores) y la necesidad de fomentar la creación de fuentes de trabajo mediante el apoyo a la industrialización que a su vez incrementara el intercambio campo-ciudad.<sup>3</sup>

Buscando congruencia en los mecanismos de política con un país pobre y en gran medida desarticulado, el plan -como sus predecesores inmediatos- no precisó, sin embargo, objetivos de crecimiento económico o de distribución o redistribución del ingreso y en materia económica no fijó metas cuantitativas sino cualitativas. En cambio, la estructura del gasto público -que a partir de 1920 se había dedicado principalmente a gastos de guerra y administración- reflejó su interés por la cuestión social: de haber representado entre 10 y 15 por ciento del gasto total en administraciones pasadas, el gasto social pasó a representar más del 18 por ciento.<sup>4</sup> Es sobresaliente el hecho de que el gasto administrativo cediera terreno al gasto destinado a crear infraestructura básica (transportes y comunicaciones), y que también se diera particular impulso a la agricultura.

El gobierno del periodo 1934-1940 se planteó entonces producir más servicios para la población, particularmente en las áreas de salud y educación. El

---

apoyo al naciente sistema educativo se tradujo en la asignación de entre aproximadamente 12 y 13 por ciento del gasto público total a la educación (ver cuadro III). Ello permitió, entre otras cosas, apoyar el esfuerzo en favor de la educación en el medio rural, mismo que se venía realizando desde los años veinte. Desafortunadamente, los recursos invertidos en el campo en materia educativa tenían una desventaja de principio: la propia pobreza del campo tendió a "dispersar" los esfuerzos de la política educativa. Tres razones de esto son: (1) la mano de obra infantil ha sido una práctica persistente en las labores del campo (por lo que los niños desertaron de la escuela o no ingresaron nunca); (2) la propia educación devino en gastos, por modestos que fueran, para familias que consumían una gran parte de sus ingresos en alimentos, por lo que las condiciones deficientes de la alimentación y la salud han incidido en el aprovechamiento de los niños; (3) una oferta deficiente de profesores calificados y la no poco frecuente existencia de escuelas donde en un aula se impartían varios grados. Todo ello, aunado a la creciente importancia política del medio urbano, explica, al menos en parte, el sesgo del gasto educativo al que haremos referencia más adelante.

En materia de salud, la administración de Cárdenas se abocó a la prevención y educación. No sólo se creó la Secretaría de Asistencia Pública y una institución dedicada a la atención médica en el medio rural, sino que se creó el servicio social para que los futuros médicos (estudiantes) contribuyeran a la salud en el campo.<sup>5</sup> El gasto dedicado a la salud llegó a constituir 6.4 por ciento del gasto gubernamental, representando más de dos veces lo gastado, en términos relativos, en administraciones pasadas (ver cuadro III).

Cabe adelantar que durante las tres administraciones que siguieron a la de Cárdenas, cobró creciente importancia el gasto para apoyar el desarrollo de la



---

economía: sencillamente había que crear las bases físicas de la actividad económica en todos los sentidos. Naturalmente, el gasto en desarrollo social disminuyó a poco menos del 15% del gasto total (14.7%) durante el periodo (ver cuadro I). Con todo, ambos cambios de tendencia deben entenderse como el surgimiento de un énfasis aún mayor para el área económica y una menor importancia relativa del área social. Ello no quiere decir que los tres gobiernos que precedieron al de Cárdenas no se interesaran por la política social; tal vez visualizaron de una forma clara y distinta que una "revolución económica" -como la ha llamado James Wilkie- tendería a mejorar las perspectivas de calidad de vida de la población en general, permitiendo consolidar una economía moderna en la que los objetivos sociales del desarrollo fueran asequibles. Podemos considerar que durante el periodo de Cárdenas y subsecuentemente, como veremos a continuación, a pesar de que se identifica el área social de la agenda y se inicia el esfuerzo fundamental por tener sistemas nacionales de educación y salud, no llega a existir tampoco una concepción de política social más allá de proveer las bases institucionales mínimas. No hay que olvidar, finalmente, que el énfasis social que el gobierno de Cárdenas buscó, se correspondió con un periodo político particularmente candente en el que "las masas" de la Revolución fueron incorporadas al proceso de institucionalización política.

Durante la administración del General Manuel Avila Camacho tuvieron lugar dos cuestiones importantes para el tema que nos ocupa: por una parte, el reacomodo del consenso nacional tras los años políticamente difíciles del Cardenismo y, por otra, la Segunda Guerra Mundial, acontecimiento que le planteaba a México condiciones en favor de la industrialización. Lo primero afirmaba la necesidad de restablecer el ánimo del sector privado en torno a la inversión (dañado por un clima político adverso, una mayor inestabilidad

---

económica, conflictos laborales, etcétera); lo segundo implicaba una oportunidad singular para sustituir importaciones. Todo ello supuso un apoyo más decidido al potencial industrial del país por lo que se reforzó el gasto en comunicaciones, transportes y agricultura. Sin embargo, todo ello no era simplemente un cambio de matiz respecto a los tiempos cardenistas: se recomponía la coalición de actores políticos y económicos relevantes pero se continuaba con el propósito fundamental de seguir construyendo una estructura administrativa, legal y programática que permitiera afirmar el activo papel del gobierno en la vida económica.<sup>6</sup>

El nuevo gobierno contó con un Segundo Plan Sexenal. Algunos de sus elementos más importantes pueden expresarse así: evitar una injusta distribución de la riqueza de modo que los trabajadores obtengan la máxima participación compatible con la posibilidad de obtener ganancias razonables que sigan incentivando la inversión privada; proteger los ingresos reales del pueblo y elevar el salario de los trabajadores para mejorar su situación económica y social; apoyar el desarrollo industrial; consolidar la independencia económica garantizando un creciente papel rector del Estado en la economía.<sup>7</sup> El énfasis se puso, evidentemente, en la posibilidad de acelerar la industrialización, dotando al país de infraestructura y dejando, principalmente, la inversión en bienes de capital a la participación del sector privado. El gobierno de "la unidad nacional" tenía sin embargo que sugerir un equilibrio entre el imperativo de crecer mediante la industrialización y las expectativas que los grupos organizados -sobre todo el obrero- había visto potencializarse durante el sexenio anterior. Por esto no debe sorprender que en el Segundo Plan Sexenal la importancia del proyecto económico haya tenido su contrapunto en objetivos sociales. (ver cuadro I).

Es crucial advertir que no se desarrolló un concepto de política dirigido a las

---

capacidades básicas, sino que apenas se inició la obra de las instituciones sociales: durante la administración (1941-1946) se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia mediante la fusión de dos dependencias. Así mismo, se crearon nuevos centros hospitalarios y especializados y se estableció la residencia obligatoria de los estudiantes de medicina en los hospitales.<sup>8</sup> Con todo, a partir de 1944 disminuyeron los gastos en salud -en términos relativos y per cápita- como puede verse en el cuadro III.

En el terreno educativo vale la pena mencionar que, dado el sesgo que adquirió el desarrollo en favor de la industria y las ciudades, la obra educativa comenzó a beneficiar más al medio urbano que al rural. A pesar de que el gasto educativo en la ciudad genera más resultados que en el medio rural (por las economías de escala que tiene el servicio educativo urbano) es innegable que ello supuso un desequilibrio en desmedro de la política social que pudo, en las zonas pobres del medio rural, haber apoyado las capacidades básicas.

La administración de Miguel Alemán (1947-1952) prescindió de un plan nacional de gobierno para su periodo; no se plantearon metas de crecimiento para la economía ni tampoco objetivos cualitativos para la distribución del ingreso. La industrialización representaba el vehículo del crecimiento por excelencia y -consecuentemente- a ello apuntaba la estrategia de desarrollo (a partir de la cual la población iría integrándose a la dinámica de la expansión económica).

No disponiendo de un plan que resumiera objetivos y medios de la obra gubernamental, se han delineado -a partir de otros documentos oficiales- algunos aspectos centrales de la política económica del momento: incrementar la producción como una forma de elevar los niveles de vida; maximizar el empleo de los recursos nacionales así como mantener en sus mayores niveles posibles el

---

empleo humano y de capital; lograr la industrialización integral del país y asegurar la inversión privada y pública en forma complementaria.<sup>9</sup> Así las cosas, es natural que las tendencias que podían observarse anteriormente en el gasto se acentuaran. El gasto en materia económica llegó a representar prácticamente la mitad del gasto total mientras que el gasto en desarrollo social descendió. (ver cuadro I) No existió, por lo demás, ninguna innovación en materia de política social que prefigurara la atención de los mexicanos más pobres o la provisión a éstos de capacidades básicas.

La llegada de Adolfo Ruiz Cortines a la presidencia de la República no coincidía con las condiciones más propicias en materia económica: el crecimiento de los años anteriores venía acompañado de presiones inflacionarias y había llegado el fin de los beneficios que la guerra de Corea le había procurado a las exportaciones mexicanas. La nueva administración precisó de un plan de austeridad mediante el cual se redujeran gastos del gobierno y eventualmente bajara la inflación y descendiera el ritmo del crecimiento de la economía. Surgió además un nuevo aspecto por lo que a la estrategia de desarrollo y la planeación gubernamental se refiere: aunque el énfasis en el apoyo a las comunicaciones, los transportes y la energía se mantenía (correspondido por una inversión privada que de hecho creció más que la pública), no era posible, como en el pasado inmediato, planear y desarrollar en forma fragmentaria proyectos de inversión que entonces tenían una considerable rentabilidad; se imponía la necesidad de un programa de desarrollo que considerara al sistema económico como un todo.<sup>10</sup> Ello significó la elaboración de un Programa Nacional de Inversiones donde contable y metodológicamente fuera posible formular una estrategia general de acción para la economía, que incorporara la experiencia anterior y que fuera "más amplio en cobertura de lo que su nombre sugiere".<sup>11</sup> El programa contaba entre sus objetivos

---

los siguientes: el mantenimiento del crecimiento económico a una tasa anual de 5.9 por ciento; mejorar el nivel de vida de la población; lograr un desarrollo económico más coordinado e integrado; evitar el financiamiento deficitario y, lograr una cierta estabilidad de precios.<sup>12</sup>

Aunque por vez primera se tenía una meta cuantitativa de desarrollo y el crecimiento del ingreso fue objetivo de la política económica (mismo que se cuantificó), no hubo metas cuantitativas acerca de la distribución del ingreso. Como se anotó en el anexo del Capítulo III, durante la gestión de Adolfo Ruiz Cortines la sociedad mexicana experimentó una ligera redistribución del ingreso a favor de los mexicanos que menos tenían, caso sin precedentes y ciertamente sin paralelo en los tiempos recientes. Ello resulta, al menos en principio, peculiar. Durante el periodo no hay grandes ajustes en la estructura del gasto, como puede apreciarse en el cuadro I. Los aumentos en los renglones sociales y económicos fueron pequeños (sobre todo en el segundo caso).

Es de resaltarse que los gastos de la SEP no representaron un mejoría visible en términos relativos. Sin embargo la tendencia a destinar las obras educativas a zonas urbanas o prósperas en lugar de las rurales y deprimidas se revirtió en alguna medida.<sup>13</sup> Con todo, educación y salud no parecen haber sido, al menos por el lado del gasto, prioridades centrales de la gestión que culminó en 1958. Tampoco parece haber surgido un concepto de política social dirigido a la población que padecía una situación precaria en materia de capacidades básicas.

Acerca de la ligera desconcentración del ingreso que se observó durante la administración 1953-1958 es posible apuntar dos clases de argumentación -que no se excluyen entre sí: a) a partir de la gestión de Lázaro Cárdenas se dio una dotación ex-ante de capital a grupos sociales de ingresos bajos en el campo - mediante el reparto agrario- y se comenzó a invertir en infraestructura para unir

---

regiones y comunicar al país; y b) la considerable inversión pública que se inició durante la etapa cardenista, que continuó y se fortaleció en administraciones sucesivas hubo de facilitar una mayor actividad económica en zonas antes poco dinámicas, permitiendo a nuevas capas de la población capturar un mayor ingreso.

Es importante mencionar que en el México de los años treinta había regiones tan marginadas de la actividad económica que el solo vínculo con ésta que se lograba mediante la construcción de caminos o el acceso a recursos como el agua, hubo de suponer un mejoramiento del bienestar casi automático. Todo ello no evitó que, como se verá en el siguiente capítulo, la evolución futura sobre la distribución del ingreso haya reflejado los sesgos de la estrategia de desarrollo que se seguía y la importancia creciente de factores políticos en la provisión de beneficios sociales a grupos que no necesariamente eran los más necesitados de capacidades básicas.

### **El crecimiento como finalidad y el dilema del desarrollo nacional**

El periodo de Adolfo López Mateos (1959-1964) representó un "cambio de énfasis" en la forma como se desarrollaba la estrategia de desarrollo. El perfil del país había cambiado. Antes el gobierno había apoyado -mediante el gasto para la actividad económica- la infraestructura y el desarrollo de la agricultura (esta última claramente desfavorecida al final de la gestión ruizcortinista). Sin embargo, a partir de los años sesenta serían crecientemente importantes la industria, el comercio, y la energía.<sup>14</sup> Nuevas y más complejas actividades económicas, junto a la creación de instituciones sociales fundamentales, apoyaron crecientemente el argumento de que mediante un mayor empleo, el problema de la pobreza iría

---

desapareciendo.

En el contexto de la desaceleración económica que tuvo lugar a finales de los años cincuenta y de una nueva etapa en la estrategia de desarrollo, surgió una tentativa explícita de planeación, por lo que se elaboró un Plan de Acción Inmediata (1962-1964). La estrategia del plan buscaba incidir en la reactivación del mercado interno y de la inversión. El PIB debía crecer no menos de 5 por ciento anual en el periodo 1961-1965 y el mejoramiento de la distribución del ingreso habría de incrementar la capacidad de consumo de los grupos mayoritarios creando un mercado interno fortalecido; se buscaba limitar el consumo de los grupos de mayores ingresos así como promover la inversión mediante incentivos fiscales. Se esperaba también, "llevar a cabo reformas en la estructura económica y social, particularmente en el campo tributario, para remover obstáculos que dificultaban el crecimiento dinámico del país".<sup>15</sup>

El "cambio de énfasis" a que se aludió antes remite a un presidente que alteró la estructura del gasto favoreciendo el gasto social. Ello es inseparable de lo que había ocurrido precisamente en el ámbito de la política: como secretario del trabajo, López Mateos representó un hábil negociador que apeló a la conciliación antes que a la coerción; como candidato presidencial representó un amplísimo consenso de fuerzas sociales y políticas,<sup>16</sup> estableciendo una estrategia económica que explícitamente combinaba el crecimiento económico con la estabilidad de precios y respondiendo a las demandas de los "nuevos" grupos urbanos sin comprometer los objetivos de aquella estrategia.

Así las cosas, Adolfo López Mateos destinó un menor porcentaje del gasto federal al gasto económico (de 59 por ciento en el sexenio anterior a 39 por ciento) e incrementó el gasto social y el gasto administrativo como puede verse en el cuadro I. El gasto de la SEP siguió creciendo. Ello fue consecuente con la puesta

---

en marcha del llamado Plan de Once Años, el cual pretendía alcanzar la cobertura total de la educación primaria. Esta es una política dirigida a la población infantil aunque es al menos debatible hasta qué punto alcanzó a la población más pobre, proveyendo de niveles significativamente superiores de la capacidad básica educación. Por su parte, los gastos en salud siguieron ganando terreno en el gasto federal. Se creó un instituto de seguridad social para los trabajadores del gobierno y sus agencias (el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE) lo cual confirma la atención al sector burocrático pero no evidencia una política de salud dirigida a la población más pobre.

La gestión de López Mateos inició una nueva dimensión de las políticas sociales. Este periodo político fue crítico con respecto a algunos de los grupos de interés más importantes, concretamente las corporaciones obreras. La atención gubernamental que particularmente recibieron dichas corporaciones constituyó un elemento favorable para la estabilidad política del país. Sin embargo, junto con ello se impulsaron políticas sociales -en gran medida urbanas y dirigidas a sectores sociales emergentes- que favorecieron a grupos que parecían ser los de mayor peso relativo en términos del sistema político. Ello no favoreció a los grupos sociales más necesitados del país e incidió en las posibilidades de igualar capacidades básicas con un mayor gasto social (parte del cual, como se ha visto, se destinó a extender la cobertura de servicios fundamentales como la primaria).

La administración de Gustavo Díaz Ordaz no implicó un cambio en la estrategia de desarrollo que se había consolidado durante la primera década de los sesenta. Representaba la continuación de la política económica del llamado "desarrollo estabilizador". En el periodo 1965-1970 se fortaleció un régimen de políticas en favor de la inversión privada y se consolidó -frente a los actores



---

políticos y económicos- el argumento de que el crecimiento económico, sin más, conducía a la justicia social. Entre otras cosas, se concibió al crecimiento como un factor generador de empleos para la población.

El Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970) tocó entre sus objetivos, no sólo la preocupación por seguir apoyando la estrategia económica. Se buscaba atender especialmente el desarrollo de las actividades agropecuarias (procurando fortalecer el mercado interno, mejorando los niveles de vida de la población del campo y garantizar el abasto de alimentos y materias primas para la industria y para la exportación). Se pensaba también acelerar el proceso de industrialización para absorber los excedentes de población rural y la creciente oferta de trabajo urbana además de mejorar la distribución del ingreso y apoyar los servicios de educación, salud, vivienda y bienestar social.<sup>17</sup>

A pesar de que el programa advertía que el sesgo industrial y urbano del crecimiento había ensanchado las diferencias entre el México de las ciudades y el del campo (ya que al menos desde la gestión de Ruiz Cortines la inversión efectuada en la agricultura se había rezagado respecto a la inversión proyectada) no se lograron los resultados deseados.<sup>18</sup> En otras palabras, la distribución del ingreso no mejoraba ante un país crecientemente industrial y dinámico que tendía a satisfacer las necesidades de los grupos medios y urbanos y que veía crecer las diferencias regionales. El Programa de Desarrollo Económico y Social reconocía - al menos en parte- que existía un desarrollo desequilibrado social y regionalmente. No es casual que en el programa se enfatizara la necesidad de reforzar los servicios sociales, prolongando la tendencia vigente en la administración anterior. Es claro que se concebía en una relación directa la idea de seguir apoyando el desarrollo urbano-industrial con un sector agrícola renovado y la de beneficiar, mediante una intensa dinámica de empleo, a más capas de la población, incluidas

---

aquellas que se encontraban "a medio camino" entre el medio rural tradicional y la integración a la actividad económica del medio urbano. Sin embargo, los alcances del plan no lograron, por una parte, reactivar la inversión agrícola y agropecuaria. Por otra parte, el crecimiento del empleo industrial alcanzado en la década sólo compensó el crecimiento de la fuerza trabajo (absorbiendo principalmente mano de obra calificada y no población de origen rural como se había propuesto el programa).<sup>19</sup>

A pesar de que las metas del desarrollo estabilizador se habían logrado en lo fundamental, el ingreso familiar no necesariamente se distribuyó con mayor equidad ni se benefició a los grupos de ingreso más bajos. Por una parte, a pesar de que la inversión pública favorecía el desarrollo industrial, muchas de las empresas públicas que experimentaron un crecimiento considerable se ubicaron en actividades poco intensivas en trabajo -por lo que no había un efecto social importante por el lado del empleo. Por otra, un mayor gasto dedicado al desarrollo social benefició a una población crecientemente ubicada en deciles de ingreso que no eran los más bajos. Esta población pertenecía a los grupos emergentes del medio urbano, que representaban una demanda creciente de bienestar social y una base política de demandas al gobierno crecientemente importante. En efecto, la inversión en desarrollo social rebasó el monto propuesto de 22.1 por ciento de la inversión pública total -según preveía el programa- y llegó a 25.5 por ciento.<sup>20</sup>

Frente a lo planteado en el Programa de Desarrollo Económico y Social - que finalmente conservaba el énfasis en el crecimiento y en un sector industrial dinámico-, la estructura del gasto público no difería de aquella ejercida por el gobierno anterior. Se observó el mismo énfasis en el porcentaje destinado al gasto social (que pasó a representar más del 20 por ciento del gasto total) como puede verse en los cuadros IIA y IIB. De igual forma, el gasto económico recuperó la

---

tendencia creciente de otras administraciones -a excepción de la de Adolfo López Mateos- ante un gasto administrativo que, en términos relativos, decrecía a los niveles de la década anterior. Podría decirse que la estructura del gasto del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz conservó y fortaleció la preocupación por el gasto social de su antecesor y simplemente retomó la prioridad de los gastos económicos.

Por lo que toca a la composición del gasto social, la educación siguió cobrando relevancia. Se mantuvo el énfasis en educación primaria aunque se observó una mayor atención a la educación media y superior (los gastos de la SEP como porcentaje del gasto total siguieron incrementándose). Por su parte, el área de salud y asistencia tendió a incrementar su participación en el gasto total (como puede observarse en el cuadro IIB). Durante este periodo destacan el esfuerzo gubernamental por coordinar las instituciones existentes de salud (la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS y el ISSSTE) y la creación del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI).<sup>21</sup> Esto último, aunque en un sentido apenas preliminar, prefiguró un intento por atender a la niñez con posibilidades precarias de adquirir capacidades básicas.

#### El crecimiento como medio: el desarrollo en crisis y la "solución" al dilema

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se caracterizó por un cambio en la forma de concebir la estrategia de desarrollo que en adelante, sería llamada "el desarrollo compartido". Fundamentalmente, se buscaba reconocer los rezagos y los persistentes problemas sociales que hasta entonces se derivaban del patrón de desarrollo de la economía, sin abandonar el objetivo de seguir construyendo y

---

consolidando una economía moderna. Se pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, no se esperaba que la nueva política económica necesariamente garantizara la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio. El crecimiento del ingreso nacional se contemplaba, en contraste con la óptica prevaleciente durante el desarrollo estabilizador, como un medio para lograr avances que llegaran a la población mexicana.

Son varios factores los que pueden tomarse en cuenta para explicar este viraje en el proyecto social y en la estrategia económica del gobierno. No sólo era patente que el acelerado crecimiento industrial y urbano había traído consigo, además de un país más moderno y con un aparato productivo más diversificado, una estructura del ingreso tan o más concentrada que antes, el surgimiento de dificultades de crecimiento en algunos sectores productivos y marcadas diferencias regionales. Los sucesos del movimiento estudiantil de 1968 evidenciaban, además, que la sociedad experimentaba un cambio cualitativo en relación al sistema político. El mensaje del movimiento de 1968 se percibió como el preludio de un conflicto social importante. Por lo demás, el sistema político no tenía capacidad para enfrentar estas nuevas circunstancias por vía de sus mecanismos tradicionales.<sup>22</sup> No es casualidad que el gobierno de Luis Echeverría se viera marcado por la impronta, ya no sólo de la conciliación política, sino de la búsqueda -a veces desesperada- de consenso hacia las distintas fuerzas políticas. El problema es que, por primera vez en varias décadas, se subordinó el desarrollo económico a este reto político.

En este marco, se formuló un Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. Dicho programa pretendía hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión además de buscar que fueran

---

dirigidos a "proyectos prioritarios y de beneficio social".<sup>23</sup> Sus objetivos de carácter social apuntaban a la creación de "empleos productivos fundamentalmente en el área rural" y a "elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones".<sup>24</sup> Una vez más, a la hora de señalar "los blancos" o áreas de impacto de las políticas de inversión, se colocaba al bienestar social junto con la industria, las comunicaciones y los transportes. A partir de todo ello, se buscaba generar un crecimiento económico del 7 por ciento anual.

En esta forma particular de concebir la estrategia del desarrollo nacional pareció no existir más el dilema de construir un sistema económico vigoroso al margen de una sociedad desigual ya que lo primero debía traer lo segundo. En los conceptos generales del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, se perseguía, por ejemplo, acelerar el crecimiento económico, promover la creación de empleos, y consolidar "la independencia técnica y económica del país respecto del exterior".<sup>25</sup> No se comprendía en realidad lo contradictorio que resultaba perseguir, simultáneamente y sin más, estos objetivos. Se reconocía por ello que ante los fenómenos del desempleo y la concentración del ingreso, el objetivo de la generación de puestos de trabajo para más mexicanos era el más importante de la estrategia de desarrollo. Al final de la administración, sin embargo, no se había logrado el crecimiento proyectado, el déficit público y la inflación eran considerablemente mayores que antes, y se habían creado regulaciones y leyes que obstaculizaban significativamente la actividad económica.

Si se atiende a la evolución y estructura del gasto de esta administración puede apreciarse hasta qué punto el espíritu de los planes se tradujo en un énfasis más o menos equivalente sobre el área de política social. Tomando en

---

cuenta la estructura anual del gasto público federal (e incluyendo 25 empresas paraestatales a las cuentas de gasto, incorporadas al presupuesto central entre 1972 y 1973) se observa que el fortalecimiento relativo del gasto social -que fluctúa aproximadamente entre 21 y 25 por ciento del gasto total- se corresponde con un fortalecimiento al menos equivalente de los gastos económicos -que tendieron a reflejar la expansión del sector de paraestatal, como se muestra en el cuadro IIB. Para todo fin práctico, las dos clases de gasto -y no particularmente el gasto social- se enfatizaron.

Más importante aún, los niveles del gasto total se elevaron enormemente generando el panorama crítico de la economía al que hemos hecho referencia. En efecto, el crecimiento del sector público supuso un aumento desorbitado del gasto gubernamental sobre la actividad económica total.<sup>26</sup> Ello, a la postre, afectaría más a los sectores pobres del país, contra los objetivos sociales que se había planteado la administración en un principio. La inflación probó ser más destructiva que la concentración del ingreso que se intentó combatir.

En materia de educación, el gasto de la SEP mantuvo la tendencia ascendente del pasado (ver cuadro III). En materia de salud, es claro que las instituciones de seguridad social tendieron a recibir un mayor porcentaje del gasto total que en el pasado aunque no necesariamente se dio un impulso especial a los servicios de salud comunitarios (salud pública y asistencia) en tanto porcentajes del gasto total (ver cuadro IIB). Estos últimos hubieran sido, en efecto, relevantes en términos de una política social dirigida a las capacidades básicas. En cambio, si se incluyen las mencionadas empresas paraestatales y organismos descentralizados, el porcentaje dedicado a "bienestar y seguridad social" se incrementa notablemente.

Un cambio importante fue que la Ley del Seguro Social de 1973 estableció

---

los llamados "servicios de solidaridad social" para atender a la población marginada que sencillamente no participaba de los servicios de seguridad social ya existentes. Fue así como se creó, para la población menos organizada y alejada de los centros urbanos -en materia de salud y en congruencia con la mencionada ley- el Programa de Solidaridad Social IMSS-COPLAMAR, 1974-1979. Con todo, las tareas preliminares del Programa de Solidaridad Social apenas plantearon la modificación del sesgo imperante: los servicios de seguridad social -de carácter urbano y representativo de grupos medios de la sociedad mexicana- fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social. Ello confirma que los recursos públicos tendieron a favorecer a los grupos medios, políticamente activos, y más relevantes en la agenda social que los grupos marginales de las regiones rurales y apartadas.

La atención al renglón de vivienda durante la gestión 1971-1976 merece un comentario aparte. En la línea de recomponer el apoyo de algunos grupos sociales y políticos -en este caso, el del sector obrero-, la nueva Ley Federal del Trabajo suponía la creación del Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), agencia dedicada a convertir el crédito a los trabajadores en la construcción de nuevas viviendas. Es posible apuntar, por el momento, dos problemas que surgieron de la política social de vivienda: la eficiencia con la que se concretaban los proyectos de vivienda para los trabajadores llegó a depender de una burocracia que actuaba discrecionalmente en favor de sus grupos favoritos (presumiblemente sindicales); y aunque se creó una opción interesante en el mercado para la vivienda de la población urbana, ésta no llegó a la población más desfavorecida.

Así las cosas, aunque el discurso de los planes de este periodo armonizaron un acelerado crecimiento con una reiterada "preocupación" social, es

---

necesario advertir que la clave de un planteamiento semejante se basó -para todo efecto práctico- en un uso expansivo del gasto público. De hecho, si bien puede decirse que durante el gobierno de Luis Echeverría el gasto social llegó a sus máximos niveles como porcentaje del gasto total, también es cierto que, a juzgar por el comportamiento del gasto dedicado a la actividad económica (que claramente excedió sus criterios proyectados), fue más importante el objetivo global de incrementar la presencia del gobierno en la economía que el objetivo de llevar a cabo -clara y distintamente- políticas sociales que atendieran los rezagos en esta materia. En otras palabras, la acción gubernamental como agente de actividad económica terminó siendo el instrumento para expandir, de hecho, la economía mexicana. A esto se le atribuyó -entre otras cosas- la cualidad de mejorar los niveles de vida de la población cuando en realidad no hubo un esfuerzo equivalente sobre las políticas sociales existentes o posibles (a pesar del señalamiento formal de problemas como la marginación). El dilema del desarrollo mexicano (crecer o repartir) se "solucionaba", pues, en el discurso pero no en materia de política social.

Cabe entonces reflexionar sobre la eficacia de las políticas concretas de una administración que pretendió perseguir simultáneamente el mejoramiento de la distribución del ingreso con un acelerado crecimiento de la economía.<sup>27</sup> En este punto, el problema no fue tanto pensar que el dilema crecimiento-distribución podía resolverse, como creer que una creciente presencia directa del gobierno como inversionista, productor y regulador lo resolvería. Consecuentemente, lo importante en términos sociales no debió ser, a secas, una mayor presencia "física" del gobierno sino una presencia relevante para la población que requiere capacidades básicas, es decir una presencia gubernamental cualitativamente distinta. El problema adicional es que la "factura" fiscal de estas políticas golpeó,



---

mediante el impuesto inflacionario, justamente a la población más pobre.

Hacia el final de la administración 1971-1976, la economía comenzó a acusar claramente los efectos de una política expansiva del gasto que no pudo corresponderse con un financiamiento sano. Irónicamente, un gobierno que se había preocupado por la recuperación del consenso nacional lo encontró, al final del camino, más erosionado que antes. Ello le planteó a la siguiente administración un reto semejante, no sólo en términos de la situación del consenso, sino también de la propia estrategia de desarrollo. Esta última no encontró un camino verdaderamente distinto, por lo que a la política económica se refiere. Nuevamente -aunque en condiciones muy diferentes de las que el sexenio 1970-1976 heredó de los años sesenta- se inició con discursos y políticas conciliatorias a fin de restañar el ánimo de las clases medias y de los grupos del sector privado. En cuanto a las políticas sociales, aunque parece que hubo avances en la identificación y la definición de los problemas de la marginación, la atención del esfuerzo gubernamental terminó concentrándose en la obtención de abundantes ingresos por petróleo que no fueron necesariamente aprovechados en la forma de más y mejores políticas sociales.

La administración 1977-1982 volvió a centrarse -con resultados críticos a la postre- en un crecimiento acelerado de la economía que no necesariamente estaba sustentado en una sana política fiscal ni en una política económica compatible con los cambios que caracterizaron al resto del mundo. La "solución" al dilema del desarrollo mediante el crecimiento económico seguía ocupando un lugar central de la agenda del nuevo gobierno: la magnitud y el sostenimiento de la actividad económica implicarían el desarrollo social. Se crearon conforme a ello diversos planes de desarrollo sectorial, algunos de los cuales se dirigían a la actividad económica -se vinculaban con objetivos sociales- y otros claramente

---

apuntaban a las áreas de la política social.

Conviene advertir entonces que la planeación de la actividad económica prefiguró un crecimiento enorme del sector paraestatal. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), por ejemplo, se proponía aprovechar los excedentes de la riqueza petrolera para lograr un crecimiento elevado y sostenido que terminara por solucionar el problema del empleo en México. Ello se lograría mediante la reorientación del sistema económico (integrando mejor las ramas productivas y desarrollando su potencial exportador); se elevaría el "consumo social" (el gasto gubernamental en políticas sociales) y el consumo privado; los recursos públicos se invertirían también en infraestructura, apoyando además ramas productivas prioritarias. Se sustentaría así, en el largo plazo, un mayor empleo y un crecimiento sostenido. El PNDI, sin embargo, no contemplaba limitación financiera alguna.<sup>28</sup> El gasto incontenible que lo caracterizó, sumado a una creciente presencia del gobierno en la economía -en forma tanto directa como indirecta- acabaron por no sólo hacer inalcanzables los objetivos que se perseguían, sino por frenar y retrasar el desarrollo que el país había venido logrando a lo largo de las décadas anteriores. En efecto, al cabo del tiempo sobrevendría una crisis de inflación y estancamiento cuyo saldo sería un notable "cuello de botella": un sector paraestatal ineficiente y enorme, un considerable problema de empleo y un persistente fenómeno de pobreza.

El PNDI se dio en un contexto muy específico para la estrategia de desarrollo que la gestión en turno hubo de haberse planteado y que después se reafirmaría. El primer año de la administración se caracterizó por una política económica ortodoxa que procuraba recuperar la confianza del sector privado y de las clases medias, erosionada por la misma política de la administración anterior. Luego siguieron dos años en que, tras enfrentarse ópticas diferentes en materia

---

económica y bajo el influjo de recursos petroleros y de deuda, prevaleció la visión que colocaba el crecimiento del sector público como el eje fundamental de un acelerado crecimiento del producto nacional. En este sentido, dicha visión de la política económica seguía descansando sobre las premisas de una economía que no había de abrirse a la competencia internacional y que, de hecho, había respaldado la decisión de que México no ingresara al GATT en 1980.<sup>29</sup> No por casualidad, tres años atrás el PNDI ya suponía que por concepto de exportaciones petroleras, podrían mantenerse altas tasas de crecimiento económico durante muchos años por venir, incluso más allá de 1982.<sup>30</sup>

Así las cosas, los objetivos de un desarrollo equilibrado que fortaleciera la economía y que se inspirara en una mayor justicia, fueron planteados sobre la base de un galopante crecimiento económico que eventualmente dejó de financiarse con el ahorro interno y no dependió de una plataforma exportadora diversificada, para pasar a depender del endeudamiento externo y de las exportaciones de petróleo. Por ello, las expectativas de un entorno favorable comenzaron a esfumarse en cuanto el petróleo mostró ser una fuente falible de ingresos. Fue evidente que no era posible mantener un enorme déficit público y una considerable deuda externa sin generar una enorme inflación y, con ello, causar una devaluación de la moneda. Para atender los compromisos financieros con el exterior se requería una provisión de divisas que ya no era asequible -otra vez, por el desplome del monto de recursos recibido por concepto de exportación de hidrocarburos. Por otra parte, cubrir el déficit de las finanzas públicas llevó a la monetización de las finanzas públicas como un intento fallido de evitar el ajuste que ya resultaba inevitable. Ello redundó en la espiral inflacionaria que no se lograría abatir sino hasta el final de los años ochenta. El efecto combinado de estos factores traía como consecuencia un desequilibrio tal de las cuentas con el

---

exterior que la devaluación resultó impostergable. En medio de una elevada inflación y sin poder recuperar el crecimiento de la economía, el país se encontró en medio de una crisis profunda.

Cabe preguntarse si el crecimiento logrado durante el periodo 1977-1981 se tradujo en mayores posibilidades de satisfacer los objetivos sociales que se planteaba la estrategia de desarrollo. Es claro, como se verá, que la evolución crecientemente desfavorable de los márgenes de maniobra gubernamentales no habrían de dar un espacio significativo a las políticas sociales en el marco de la "planeación del desarrollo" que tuvo lugar con la aparición del Plan Global de Desarrollo en 1980 (PGD). En primer lugar, hay que advertir que si bien al principio de la gestión de José López Portillo se plantearon programas sectoriales cuyos objetivos eran sociales (educación, empleo, alimentación y vivienda), éstos antecieron por mucho al PGD por lo que, como mínimo, "existieron algunas dificultades de congruencia para su instrumentación y para orientar efectivamente a los agentes económicos".<sup>31</sup> Pero más allá de esto, las posibilidades de la política social se remitieron, en efecto, a la visión de la política económica que privó y sus consecuencias. Un aspecto crucial -quizá el más importante- fue que los programas propuestos se dieron en un contexto muy poco favorable para la instrumentación eficiente de las políticas (por el crecimiento inusitado de los recursos).

Además, los programas que planteó la administración desde un principio no estaban dirigidos a la población genuinamente de menores ingresos, sino que las políticas de subsidios y promoción de actividades igualmente beneficiaban a ésta que a los grupos de ingresos medios y altos. Los subsidios, por lo tanto, eran regresivos en términos de la distribución del ingreso. Más importante aún, no eran los individuos el objetivo preciso del desarrollo gubernamental, sino las empresas

---

paraestatales.

Hemos dicho que, a fin de cuentas, la expansión del gasto público estaba detrás de la posibilidad de impulsar un crecimiento económico notable. Baste decir que durante años consecutivos, algunas áreas del gasto público crecieron a una tasa mucho mayor que el propio crecimiento del PIB, que ya de por sí era alto. Todo ello confirma que la estrategia elegida por el gobierno 1976-1982 privilegió crecientemente -al igual que durante el sexenio anterior- la presencia gubernamental en la economía como la clave de la estrategia de desarrollo. Conforme a ello, tan sólo el gasto público programable aumentó prácticamente 180 por ciento entre 1977 y 1981. Durante este lapso de tiempo las políticas del gasto reflejaron un extraordinario incremento de los gastos económicos, aunque también un aumento de consideración en los gastos destinados al desarrollo social (ver cuadro IV-A). Sendos aumentos recuerdan lo ocurrido en la administración 1971-1976. Como entonces y muy a tono con el énfasis en la aceleración del crecimiento económico (que más que sostenido, resultó de corto plazo) el gasto económico superó al social, no sólo en términos relativos, sino en el ritmo de sus incrementos (ver cuadros IV-B).

En principio, podría decirse que las prioridades sociales de la planeación gubernamental se vieron reflejadas en un mayor presupuesto. Sin embargo, si se observan las consecuencias que arrojaron esos años de elevadísimo gasto - mismas que se pueden medir en términos de inflación, recesión y caída del ingreso en los ochenta- resulta claro que el dispendio fiscal no resolvió el problema social del país. Se hubiera requerido, en todo caso, de un programa cualitativamente distinto para las políticas sociales. La lección que dejó la década de los ochenta es muy simple: los objetivos redistributivos del ingreso a través de un mayor gasto acabaron en lo que se demostró en el capítulo anterior: la

---

población de menores ingresos es la más castigada por el impuesto inflacionario y por el estancamiento de la actividad económica. Cabe ante esto advertir que para 1981, la cuestión del empleo era ya "un cuello de botella" evidente. Ciertamente se erigió un sector paraestatal enorme pero no se apoyaron -en la misma medida- las capacidades básicas de la población más pobre. Vale recordar que, en décadas anteriores, la política social tampoco privilegió la formación de capacidades básicas.

Si analizamos más de cerca el comportamiento de los recursos destinados al área social, no parece muy claro que los sectores más desfavorecidos de la población hayan recibido el énfasis que sugieren los planes de gobierno (como se puede ver en los cuadros IV-A y IV-B). Es de comentarse -no desde el ángulo presupuestal sino del diseño de política- el caso de la salud, en donde se modificaron los "servicios comunitarios de solidaridad social" creados en 1973 para que surgiera propiamente COPLAMAR. Este programa representó más un "amplio esquema financiero que subcontrató un número determinado de programas de asistencia de otras agencias" que un instrumento para enfrentar en forma decidida el problema de la pobreza.<sup>32</sup>

Para concluir, la administración 1977-1982 estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como un programa para beneficiar a los productores agrícolas que dependen de la lluvia como única provisión de agua para sus cosechas. El SAM fue entonces un programa compensatorio a la producción que estableció precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica. Es difícil concluir que los resultados de un programa como el SAM hayan representado en realidad los objetivos de una política social propiamente dicha o de un programa efectivo dirigido a la población más pobre del país.

El contexto que enfrentó la administración de Miguel de la Madrid era

---

definitivamente grave: en lo interno, la meta de recuperar el crecimiento de la economía -sobre la base de unas finanzas públicas sanas- no sólo era precondition de cualquier avance para la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo económico y social, sino un objetivo central doblemente difícil, en virtud del peso fiscal que representaba servir la deuda contraída con el exterior y por el ineludible reto de lidiar con un contexto macroeconómico muy inestable donde la desconfianza de los agentes económicos era la nota dominante. Por si esto fuera poco, el ámbito internacional era decididamente desfavorable: privaba un contexto recesivo -sin precedente desde los años treinta- en el que la inflación y el desempleo no eran infrecuentes; las tasas de interés elevadas y los niveles inusitados del endeudamiento externo en muchos países, se volvieron temas cotidianos. En los países desarrollados comenzaron a aplicarse políticas de austeridad que a su vez reforzaron el proteccionismo. En América Latina se inició - para la mayoría de los países- una década de estancamiento y crisis económica.

Así, la administración 1982-1988 dio prioridad a mantener, hasta donde fuera posible, los niveles del empleo y el funcionamiento de la planta productiva nacional. Por otra parte, las modificaciones al Artículo 25 Constitucional elevaban a la Carta Magna el principio del papel preponderante del gobierno sobre la actividad económica. Ello no parecía anunciar un alejamiento del papel providente y central de aquél en el desarrollo económico. Sin embargo, la participación del gobierno ya no sería en el futuro el de motor del crecimiento económico sino el de conductor de un complejo proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales. Se introdujo además el término "descentralización" al lenguaje gubernamental como un nuevo criterio u objetivo de la tarea de gobierno. Ello sería crucial -como veremos en el siguiente capítulo- para concebir los procesos de reforma institucional presentes y futuros en áreas fundamentales de política

---

social (como salud y educación).

Es posible afirmar, con base en estas consideraciones, que ya comenzaba a tenerse conciencia de que la efectividad de las políticas (incluidas las sociales) comienza en el funcionamiento del propio gobierno. Ante las nuevas circunstancias sólo se podría reencauzar la estrategia del desarrollo y las políticas públicas si el gobierno comenzaba a controlarse a sí mismo para poder emprender reformas subsecuentes. Por supuesto que estas tareas se antojaban doblemente difíciles dada la erosión de la imagen gubernamental frente a los diferentes actores políticos y agentes económicos. La posibilidad de reconstruir el consenso perdido se enfrentaba al dilema de incurrir en costos de todo tipo para poder redefinir y hacer viable un nuevo proyecto de desarrollo para el país.

Dados los primeros pasos en el nuevo concepto de la planeación, el nuevo gobierno dio a conocer en 1983 su Plan Nacional de Desarrollo (PND). La estrategia del plan consideraba que para lograr los objetivos de independencia nacional dirigidos a una sociedad donde privara el Estado de Derecho, la democracia y la justicia social, se requería recuperar el crecimiento sostenido de la economía y una mejor distribución del ingreso.<sup>33</sup> Se reconocía la necesidad de transitar por un camino de esfuerzos y dificultades que ciertamente trascendían el corto plazo, para lo cual ya se contaba con un Programa Inmediato de Reordenación Económica que pretendía fundamentalmente volver a tener finanzas públicas sanas (mediante la corrección de los niveles del gasto público) y emprender en general un proceso de austeridad económica. Para el mediano plazo, se planteó la llamada estrategia de cambio estructural, que contemplaba modernizar el aparato productivo, avanzar en la descentralización y mantener un criterio social y redistributivo del crecimiento.

A lo largo de la administración, el dilema de racionalizar los recursos frente



---

a la necesidad de retomar y mejorar las políticas sociales se presentaría como una dificultad característica: el ajuste iniciado en las finanzas públicas suponía el repliegue del gasto público con las consecuencias esperadas en el nivel social (ver cuadros IV-A y IV-B-III). Es posible afirmar que, a pesar de que para el periodo relevante se perdieron las tasas de crecimiento del PIB que tradicionalmente se alcanzaban -por lo que concomitantemente, el gasto per cápita ha debido caer aún más que el propio gasto del gobierno- no es posible juzgar con los parámetros de administraciones anteriores el escaso margen de maniobra que dejaba por un lado, la crisis (inflación sin crecimiento) y por otro lado el ajuste al que hemos hecho alusión (y al cual subyace el pago y el servicio de la deuda externa). Además, la gestión de Miguel de la Madrid contaba entre sus objetivos el de una mayor eficiencia en la aplicación y uso de los recursos públicos. De ello se sigue que, al menos como parte de los nuevos principios de la estrategia de desarrollo, es posible considerar que menos recursos no necesariamente significan menos resultados, por lo que a las políticas sociales se refiere. Es necesario mencionar que, desde el punto de vista de los programas, la desaparición de IMSS-COPLAMAR en 1983 no supuso la desaparición de los proyectos que lo integraban.<sup>34</sup> Incluso se dispuso en 1985 la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud prestados para la población abierta por el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria "IMSS-COPLAMAR" que fue creado en 1979.

Así, es posible concluir que los efectos adversos que generó la estrategia de desarrollo seguida por lo menos desde dos administraciones atrás -en la que el dilema entre crecimiento y equidad no se resolvió- trajeron consigo una situación desfavorable para la revisión y el mejoramiento de las políticas sociales. Lo más que hubo de permitir la reducción de los recursos fueron avances de concepción

---

en la política social (como el de un Sistema Nacional de Salud que integre instituciones en todo el territorio nacional) al tiempo que los rezagos de la materia con respecto a la población -lacerada además por la inflación y la caída del ingreso- fueron enormes y quizá sólo susceptibles de evaluarse en el largo plazo.

35

Resulta patente que, como hemos visto, a partir de los años setentas el considerable crecimiento económico que hubo de alcanzarse -en promedio y espectacularmente en algunos años- no sólo no llegó a los grupos de ingreso más bajos, sino que mediante el impuesto inflacionario y el anquilosamiento de sus posibilidades, dicho crecimiento hizo caer sobre estos grupos un costo adicional no previsto por la estrategia de desarrollo ni contemplada como una contingencia posible. En ese sentido, es evidente que el camino andado ha tenido que rectificarse, costosamente para la sociedad y más aún para los mexicanos que se encuentran en los deciles más bajos de ingreso, si el objetivo de restaurar el crecimiento sostenido del PIB ha de perseguirse sobre bases realistas. A esto hay que añadir que la reforma de la economía y su apertura, como posibilidades privilegiadas de lograr lo anterior, han de requerir más y mejores políticas sociales. La última parte de este capítulo se aboca a bosquejar las principales características de la actual gestión gubernamental y sobre todo, a tratar con detenimiento el que sin duda representa un caso aparte en la política social mexicana. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) aunque aún está lejos de ser un solución de fondo al problema de la pobreza, sí constituye un instrumento de política que se dirige principalmente a la población-objetivo relevante desde el punto de vista de las capacidades básicas.

---

## LA BUSQUEDA DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y LAS POSIBILIDADES DE LA POLITICA SOCIAL

El contexto político en medio del cual se inició la administración 1988-1994 resultó aún más difícil que el de seis años antes. La razón de ello era que se había pagado un doloroso ajuste. Carlos Salinas de Gortari tomó posesión de su cargo como presidente de México, proponiendo a la nación tres acuerdos que pretendían responder a las necesidades de corto y largo plazos: para la ampliación de la vida democrática; para la recuperación económica con estabilidad de precios; y para el mejoramiento productivo del nivel de vida. En congruencia con dichos acuerdos se elaboró un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Los objetivos del plan pueden resumirse así: defender la soberanía nacional y promover los intereses de México en el mundo; fortalecer el sistema político y perfeccionar la vida democrática; restablecer el crecimiento de la economía en condiciones de estabilidad y mejorar los niveles de vida de la población mediante el logro de un sistema económico más productivo y eficiente.<sup>36</sup> Como una de las respuestas principales a este último objetivo general de política se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

En lo que va de la gestión de Carlos Salinas de Gortari se ha declarado el objetivo de procurarle al gobierno una nueva capacidad de acción sobre áreas sociales. Por estas y otras razones, que involucran también la recuperación y estabilidad económicas, ha planteado lo que se conoce como Reforma del Estado y que incluye la reforma del sector público y la reestructuración y/o privatización de empresas paraestatales. La presente administración ha planteado así que el fortalecimiento de las tareas gubernamentales -sobre áreas y problemas donde su acción es imprescindible- se corresponde con una transformación profunda de la

---

economía del país que es consistente con la apertura comercial y eventualmente con un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

### Solidaridad: los mil rostros de un programa social

El Pronasol es un instrumento innovador de combate a la pobreza. Es un programa que surge en el marco de la llamada reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid y todavía en curso bajo el gobierno de Carlos Salinas. Se trata, pues, de un programa que por un lado guarda consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompe con la ecuación tradicional entre la política social y el gasto público. El programa se inscribe en una vertiente que, al menos hasta ahora, se ha inclinado hacia la inversión en infraestructura física y social. De acuerdo con la letra de sus documentos, el objetivo del Pronasol es "atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo que restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar".<sup>37</sup>

Detrás de este objetivo se esconde un avance sustantivo en la conceptualización de la política de "bienestar social". El gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que, quienes integran la población más pobre, se procuren el bienestar de manera individual. ¿Como se logra este objetivo? ¿Qué programas específicos supone?

El combate a la pobreza: los programas

---

Para el logro de sus objetivos, el Pronasol cuenta con un abanico de diferentes programas que se ha clasificado en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional. Los programas de bienestar social involucran el Programa Escuela Digna, Niños en Solidaridad, el IMSS-Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje, entre algunos otros. Los programas productivos incluyen al programa Empresas en Solidaridad, así como otros específicos para cafecultores y pescadores ribereños. Finalmente, los programas de desarrollo regional involucran programas -de corte productivo en su mayoría- desarrollados en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.<sup>38</sup>

La importancia relativa de cada uno de los programas se desprende de los recursos asignados a cada actividad. De acuerdo al Presupuesto Programático proyectado para 1992, los programas de bienestar social recibirán poco menos del 70 por ciento del presupuesto asignado al Pronasol; los programas de apoyo productivo obtendrán aproximadamente un 15.3 por ciento; y los programas de desarrollo regional serán sujetos del 15.1 por ciento restante.<sup>39</sup> Estas cifras son aproximaciones de las partidas. Datos más precisos serían difícilmente asequibles, debido a que las fronteras entre una sección y otra no están claramente delimitadas, motivo por el cual se presentan traslapes frecuentes.

Pero, ¿hacia donde fluyen estas partidas? La información desagregada a nivel municipal es prácticamente imposible de obtener. Sin embargo, a nivel estatal las partidas mayores han llegado a los estados de menor desarrollo relativo.<sup>40</sup> Salvo en el caso de Nuevo León, durante el primer año de gobierno de CSG, en años subsecuentes los estados con mayor participación relativa han sido

---

Oaxaca y Chiapas, y más recientemente Guerrero. Para saber bien a bien si la asignación ha llegado a los más pobres, habrá que obtener el monto de los recursos por nivel de incidencia de la pobreza. Ante la ausencia de estos indicadores, la evaluación de la efectividad del programa -meramente en términos de la población objetivo- tendrá que realizarse a partir de instituciones teóricas y de la naturaleza y los objetivos de los programas mismos. Ambas formas de aproximación se desarrollarán más adelante.

De la descripción de los programas, de la jerarquización y de la asignación de los recursos se desprenden cuatro conclusiones que, en su conjunto, presentan algunas de los interrogantes y de los dilemas que enfrenta el Pronasol.

#### Solidaridad y la pobreza extrema: algunas interrogantes

Una de las interrogantes de mayor relevancia que se le han de formular al Pronasol refiere a la pobreza extrema y a los programas que abiertamente la abordan. Según los documentos oficiales, el Pronasol es un programa de combate a la pobreza y en particular a la pobreza extrema. Sin embargo, lo primero que resalta al observar los distintos programas es la poca claridad que existe en cuanto a diferenciación entre la pobreza moderada y la pobreza extrema y en cuanto a los instrumentos de política. El Pronasol aborda el problema estructural de la pobreza; en efecto, entre otras cosas, se aboca, a la atención de las capacidades básicas. Sin embargo, este conjunto de programas adolece de algunos problemas a la luz del combate a la pobreza moderada, y cuando se mira a la luz del abatimiento de la pobreza extrema, el Pronasol empieza definitivamente a palidecer.

---

Quizá el primer peldaño para abatir la pobreza extrema es enfrentar la desnutrición, y en particular la desnutrición infantil. Debido a que la nutrición es una variable altamente correlacionada con la salud y la educación, la atención efectiva a la desnutrición supone programas paralelos en estas áreas. Es importante subrayar que en virtud de la naturaleza y la gravedad del problema, el abatimiento de la pobreza extrema -a diferencia de la pobreza moderada- requiere de acciones y transferencias directas del gobierno.<sup>41</sup>

Solidaridad ha conducido el abatimiento de la pobreza extrema por dos vías: la indirecta y la directa. La vía indirecta es a través de los programas regionales y productivos. Los resultados en términos de nutrición infantil son inciertos. La otra vía supone programas directos de abasto de alimentos. La desnutrición se ha atacado también indirectamente, a través del Programa Niños en Solidaridad, que además tiene como objetivo reducir la deserción escolar. Los padres de los niños reciben transferencias (becas) que pueden destinar a cualquier uso, aunque idealmente deberían de ocuparse en mejorar la alimentación del niño. Respecto a los complementos educativos y de salud, no existen programas expresamente con estos fines, pero se podría argumentar que los más cercanos son el Programa Escuela Digna -para atender las demandas educativas- y el programa IMSS-Solidaridad -para atender los problemas de salud.

Al observar el conjunto de programas, es dable concluir que Solidaridad no ha logrado diferenciar las políticas de combate a la pobreza de las del combate a la pobreza extrema y, por lo tanto, que carece de una respuesta comprensiva y de largo alcance al problema de la indigencia. El Pronasol podría formular un programa específico de abatimiento de la pobreza extrema que incluya acciones y transferencias directas en forma de bonos de alimentación para niños desnutridos, asistencia médica primaria y educación para la salud.<sup>42</sup>

---

Si bien es cierto que la mayoría de los programas de Solidaridad están vinculados con el problema o con los síntomas de la pobreza, existen programas que guardan una relación muy oscura con el combate a la pobreza, y en particular con la pobreza extrema. Hay proyectos concretos que despiertan hondos interrogantes: entre otros, cabe mencionar la construcción de anillos periféricos (Aguascalientes) o periféricos (Zacatecas); de puentes fronterizos (Ciudad Juárez); de ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna); dos proyectos de salud, vivienda y becas educativas para periodistas e hijos de periodistas; además de la simple construcción de instalaciones deportivas (Programa de Oriente de Michoacán).<sup>43</sup>

No es difícil argumentar a favor de cualquiera de estos proyectos. Las justificaciones sobran, pues se trata de bienes públicos que, en algunos casos, resultan incluso cercanos a la provisión de las capacidades básicas. Sin embargo, la jerarquización y el uso efectivo de los recursos es una "regla de oro" en el abatimiento de la pobreza extrema. Cuando persiste la indigencia, el costo de oportunidad de un anillo periférico es perder la posibilidad de instrumentar programas de nutrición. Si bien las asignaciones por estado parecen indicar que los recursos fluyen a las regiones más pobres, la naturaleza de algunos programas parece contradecir esta realidad. Un programa de combate a la pobreza extrema no puede ser lo suficientemente flexible como para atender las necesidades de los automovilistas. Un programa moldeable a cualquier contingencia es políticamente rentable pero, de cara a la pobreza, es socialmente indeseable.

Alcances y límites de la infraestructura social: los dilemas de Solidaridad



---

Probablemente una de las características principales de Pronasol es que se trata de un programa que ante todo favorece la construcción de infraestructura física y social básica. El papel prioritario del Pronasol en la inversión de infraestructura física y social es abrumador: de hecho, la mayor parte de la inversión que el gobierno ha realizado en estas áreas se ha canalizado a través de éste.<sup>44</sup>

La construcción de la infraestructura social es un paso enorme per se. Se trata del primer peldaño para la provisión de un servicio social. Pero también se trata de una escalera con muchos peldaños. Por esto mismo, si no se continúa con los demás escalones, el alcance del primero será muy limitado. El Pronasol bien puede proveer un salón de clases digno o una clínica rural, pero si el servicio educativo o de salud es deficiente, de poco habrá servido el esfuerzo realizado por el programa en las comunidades.

En el caso particular de la educación, diferentes investigaciones han probado que las características físicas de la escuela -y en general, buena parte de las características cuantitativas como el tamaño de grupo- no tienen mayor incidencia en los resultados académicos.<sup>45</sup> Resulta inobjetable que en ausencia del espacio físico, difícilmente se proveerá el servicio. Pero también lo es que la infraestructura representa sólo el primer paso de un largo y arduo camino. Por lo tanto, si la provisión de la infraestructura social no se acompaña de un servicio cualitativamente alto, la rentabilidad de la inversión social será muy baja; es decir, la efectividad en términos del abatimiento de la pobreza será muy débil y su eficiencia cuestionable.

No obstante el énfasis prestado a la infraestructura física y social, la tendencia que se observa recientemente es hacia el lado opuesto: hacia el fortalecimiento de los proyectos y programas productivos. Un cambio en esta

---

dirección presenta dilemas que el programa tendrá que resolver en el muy corto plazo. Un giro que favorezca las actividades productivas puede ser muy peligroso en términos del abatimiento de la pobreza extrema. Esto es debido a que los programas de esta índole son efectivos para atacar el síntoma, más no la enfermedad en sí. Es decir, la solución al problema estructural de la pobreza empieza por la provisión de las capacidades básicas. En la medida en que el Pronasol abandone este objetivo -siendo todavía grave la enfermedad-, el programa perderá su capacidad para abatir el problema de raíz y romper con el círculo vicioso pobreza-subempleo-pobreza. Además, no está por demás preguntar si proyectos productivos como Empresas en Solidaridad llegan a los indigentes o pueden ser realmente aprovechados por ellos. Aquí no debe haber lugar a dudas. La prioridad ha de mantenerse sobre los individuos en la peor situación social: los pobres extremos.

#### El combate a la pobreza: algunas implicaciones políticas

Sin lugar a dudas, la mayor innovación del Pronasol es su método de trabajo. Para poder participar en algún programa, el Pronasol exige una condición inapelable: la organización previa de la comunidad. Los fondos del programa empiezan a operar una vez que las demandas de la comunidad se presentan a través de un Comité de Solidaridad, constituido para tal fin. De esta exigencia del Pronasol se desprenden un sinnúmero de implicaciones que afectan al programa mismo, pero también a la sociedad en su conjunto.

Oficialmente existen 80 000 comités, que si bien son un bloque muy heterogéneo, pues varían en función de la naturaleza de su organización, de

---

manera intuitiva se pueden agrupar en cuatro tipos: 1) los comités vírgenes; es decir los que se organizan espontáneamente al margen de cualquier organización preexistente; 2) los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesan por su primer experiencia organizativa; 3) los que nacen montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI; y, 4) los que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición o políticamente independientes.<sup>46</sup> Los primeros dos tipos de comités son los existentes oficialmente, mientras que los comités tipo 3 y 4 verifican su existencia en los hechos.

La naturaleza de los Comités de Solidaridad no es un asunto irrelevante. De ella se desprende el proceso político de la oferta social correspondiente. En esa medida, está en juego no sólo la efectividad del programa, sino el futuro del sistema político en su conjunto. Cabe por ello revisar algunas de las implicaciones que resultan de la naturaleza del programa: entre mayor sea el número de comités tipo 1 y/o 2, el programa habrá dado un paso fundamental en la dirección de una nueva política social. Comités de este tipo le regresan a la comunidad la capacidad de gestión y debilitan las estructuras corporativas tradicionales, asociadas al PRI. Idealmente, los Comités de Solidaridad rompen con el entramado político-institucional que tradicionalmente ha condicionado la política social en México. Lo hace porque la exigencia de la organización del comité obliga a las comunidades a definir liderazgos y a crear nuevos mecanismos de decisión. Estos, al menos aparentemente, rompen con la organización corporativa del PRI. En principio, la sola idea de comités individuales constituye un reconocimiento de la creciente diversidad que caracteriza al país y, sobretodo, al hecho de que las fuentes de poder político tienden a descentralizarse. El comité trasciende la organización sectorial y enfatiza la dimensión territorial; abandona al gremio y

---

reconoce al individuo, al ciudadano.

Ante esta realidad, y de ser verídico este tipo de organización, en la mayoría de las comunidades en las que el Pronasol ha actuado, se estaría creando un nuevo tipo de estructura política más acorde a las circunstancias del país: el combate a la pobreza no sería más el producto de relaciones clientelares y además, los recursos fluirían más en función de la organización territorial que de la importancia del gremio y de la disciplina sindical. Los recursos tendrían una mayor probabilidad de llegar a los individuos en la peor situación y no únicamente a los trabajadores de un gremio, sesgando el destino de las políticas, como se ha planteado al principio de este capítulo.

No obstante la veracidad de esta situación, quedaría aún latente una duda crucial: ¿serán los pobres extremos los que se organizan, forman el Comité de Solidaridad y obtienen el bien público? En la literatura sobre acción colectiva se aprecia una correlación negativa entre pobreza y organización; es decir, entre más pobre es un sujeto, menos proclive resulta para la organización. Teóricamente, el combate a la pobreza extrema parece encontrar un fardo en la democracia, o al menos en la democracia que el Pronasol intenta inducir.

Por otra parte, en la medida en que uno, varios o la mayoría de los comités sean de los tipos 3 y/o 4, los recursos canalizados a través del Pronasol no llegarán necesariamente a la población indigente. La política social estaría atrapada entre un programa cuyos objetivos se acercan cada vez más al abatimiento de la pobreza, pero que en su instrumentación pierde efectividad al estar atada a los canales tradicionales del sistema político mexicano.

Pero, ¿cuántos Comités de Solidaridad pertenecen a uno u otro tipo? Cuantificar los comités por tipo de organización se antoja imposible, pero se pueden arrojar algunas intuiciones en función de los objetivos implícitos que el

---

Pronasol ha enarbolado en diferentes momentos y a partir de los cambios que se han verificado en las estructuras del sistema político.

En un principio, el Pronasol se asemeja más a un programa emergente de combate a la pobreza que a un programa permanente. En sus primeros pasos, el método del Pronasol partía del Ejecutivo; era, en efecto, el gobierno federal quien se acercaba a las comunidades. Para entonces, su carácter innovador parecía ser que los recursos ya no se filtraban a través de la intermediación política. En estos primeros años, sin embargo, la duda persistió en estados como Chiapas y Durango.

Hoy en día el programa es muy diferente al Pronasol inicial. No sólo ha sido institucionalizado, sino que también ha introducido un elemento crucial: la comunidad. Ya no se trata del Ejecutivo que va a la comunidad, sino la comunidad quien demanda los recursos. Si bien es cierto que la organización heredó los vicios de los primeros pasos, es dable pensar que conforme las corporaciones del PRI van perdiendo su papel otrora funcional, el programa y el Presidente mismo favorecerán la formación de una nueva coalición de apoyo, no sólo al programa, sino a la reforma económica en su conjunto: comités vírgenes que poco a poco vayan conformando una base de apoyo más acorde con el México en ciernes que con el México antiguo.

El problema, sin embargo, continúa latente. El combate a la pobreza depende, entre otras cosas, de la naturaleza de la organización del comité. Pero la importancia de uno y otro tipo de organización no depende del combate a la pobreza en sí, sino de la racionalidad de las coaliciones entorno a un nuevo proyecto de nación. Las posibilidades del combate a la pobreza extrema se mantienen como una gran interrogante por resolver. El reto todavía es grande: encontrar los mecanismos que favorezcan una política social congruente con la

---

atención de los individuos en la peor situación.

### El futuro del desarrollo mexicano y el papel de la política social

En este capítulo hemos planteado que las políticas sociales son resultado en parte de las consecuencias que ha tenido el desarrollo económico en la situación material de las sociedades. Pero también hemos apuntado el papel central que, en el surgimiento de las políticas sociales, han tenido los sistemas políticos (al haber expandido sus posibilidades de representación y/o concebido al gobierno como un agente responsable del mejoramiento social en diferentes grados (que van de lo complementario a lo excluyente).

Hemos visto también que México no ha sido ajeno a estos procesos históricos y que en particular, el proyecto de país que contiene la Constitución llevó a gobiernos sucesivos a buscar -de diversas formas y con distintos énfasis que tienden a confluir del Cardenismo en adelante- el cumplimiento de los principios constitucionales en el concepto integrado del plan de gobierno. El esfuerzo por lograr avances en el área de la justicia social no preveía desde un principio mecanismos concretos de control y evaluación de las políticas y menos aún un concepto cualitativo de las políticas sociales que confrontara, por ejemplo, la pobreza en su sentido más íntimo que es quizá el de las capacidades básicas. Es crucial advertir que los tomadores de decisión internalizaron -hasta hace muy poco tiempo- el principio de que, a determinados montos reales de recursos asignados a tal o cual política, no se siguen -ipso facto- resultados equivalentes política. Dicho de otra manera, apenas comienza a existir una conciencia clara de que mayores presupuestos a determinadas áreas de la política social no suponen

---

de ningún modo un mayor alivio a los problemas del bienestar o al mejoramiento de las capacidades básicas de más individuos.

A lo largo de este capítulo también hemos visto que las políticas sociales han guardado una compleja relación con el desarrollo económico en la medida en que han formado un binomio en los planes de sucesivos gobiernos -en el caso particular del México posrevolucionario. En ese sentido, el desarrollo del sistema económico ha tenido diversos efectos sobre la sociedad pero ésta a su vez lo afectará en la medida que las políticas sociales hayan posibilitado en más individuos la consolidación de las capacidades básicas necesarias para insertarse en la actividad económica (el mercado) y en un sistema político más abierto y representativo (la democracia). Una vez más, la planeación del desarrollo económico y social que ha evolucionado en sucesivas administraciones, no contempla -salvo quizá en el presente- el concepto claro y distinto de que las políticas sociales, en su diseño e instrumentación, deben apelar al fortalecimiento eficaz de las capacidades básicas de la población y no simplemente a los logros cuantitativos de política.

La tarea de la justicia social ha tenido una evolución compleja en la estrategia de desarrollo económico y social que se forjó con la industrialización sustitutiva de importaciones y con el llamado desarrollo estabilizador: la dimensión del papel del gobierno ha sido central -dentro de la promoción y expansión de la actividad económica- y la lógica de consenso y legitimidad que ello supuso frente a una sociedad crecientemente diferenciada, influyó sobre el diseño de la "agenda sexenal". Esta agenda y su plan -reflejada en la estructura del gasto- afectaron las posibilidades de que las políticas públicas resolvieran el dilema entre el crecimiento y la distribución de sus frutos. La propia dinámica del crecimiento industrial y urbano hubo de corresponderse con rezagos y necesidades sociales

---

insatisfechas en el campo y la ciudad.

Sin duda, estos factores se exacerbaron o se originaron en parte, en el tipo de clientelas y grupos que el propio sistema político alentó o prohió en su afán de reproducir una ecuación sustentable para el sistema político. Esto además parecía congruente con el tipo de desarrollo económico que se buscaba pero a la postre reprodujo más un esquema de políticas públicas, subsidios y protecciones a múltiples grupos que en el discurso de la lógica social se sustentaban pero que no necesariamente apoyaban a los grupos más necesitados ni reducían la concentración del ingreso. El papel providencial del gobierno se transformó así en políticas de carácter paternalista que ya no se correspondían con los objetivos del discurso; en cambio fortalecían una lógica clientelar adversa a un manejo conveniente de las finanzas públicas y a un sistema político más evolucionado y plural. Eventualmente el gobierno enfrentaría desafíos muy concretos a partir de una sociedad política cualitativamente distinta, sobre todo a partir de 1968 y a lo largo de los setenta.

En su afán por recuperar el consenso perdido frente a la sociedad y por satisfacer a una creciente coalición de grupos de interés y actores relevantes del sistema político y económico, las administraciones 1971-1976 y 1977-1982 vieron en el papel del gobierno la clave de una solución totalizadora -donde el presupuesto público se utilizó indiscriminada y globalmente, al servicio de los objetivos del desarrollo económico y social. Todo ello trajo una crisis en 1982 cuya resolución sólo podría tomar tiempo y un ajuste macroeconómico que padecieron más los grupos de menores ingresos. Al cabo del tiempo se ha iniciado una reforma política -dirigida sobre todo al sistema electoral-, se ha redefinido el papel del gobierno y se ha echado a andar una reforma económica que pretende hacer exitosa la inserción económica del país en el mundo. Sin embargo, la revisión del



papel de las políticas sociales apenas ha comenzado: se plantean políticas más eficaces y eficientes en la forma de nuevos programas, como hemos visto claramente en el caso de PRONASOL. La reforma de las instituciones apenas se vislumbra. El propósito del próximo capítulo es trascender el ámbito de la planeación y el presupuesto para abordar específicamente los aspectos institucionales y políticos que han afectado a las políticas sociales en México, principalmente en las áreas de educación, salud y vivienda.

### ANEXO DE GRAFICAS

<b>CUADRO I</b> <b>GASTO TOTAL POR TIPO DE ASIGNACION</b> <b>1935 - 1963</b> <b>(%)</b>			
PERIODO	GASTO ECONOMICO	GASTO SOCIAL	GASTO ADMINISTRATIVO
1935-1940 Cárdenas	37.6	18.3	44.1
1941-1946 Avila Camacho	39.2	16.5	44.3
1947-1952 Alemán	51.9	13.3	34.8
1953-1958 Ruiz Cortinez	52.7	14.4	32.9
1959-1963 López Mateos	39.0	19.2	41.8

FUENTE: Tomada de Wilkie, 1978, p. 66

**CUADRO II A**

**GASTO TOTAL POR TIPO DE ASIGNACION 1965-1976  
(en porcentajes)**

<b>TIPO DE ASIGNACION</b>	<b>1965</b>	<b>1966</b>	<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>	<b>1970</b>
Económicos	42.5	40.7	37.6	40.4	42.3	40.1
Sociales	18.2	22.4	20.3	21.6	21.3	22.0
Administrativos	39.3	36.9	42.1	38.0	36.4	37.9

  

<b>TIPO DE ASIGNACION</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>
Económicos	40.2	46.6	45.5	44.3	46.7	48.7
1	(12.3)	(11.9)	(11.8)	(9.7)	(7.8)	(7.9)
2	(9.9)	(18.5)	(15.3)	(18.1)	(21.0)	(12.2)
3	(18.0)	(16.2)	(18.4)	(16.5)	(17.9)	(28.6)
Sociales	24.3	23.6	23.6	23.5	23.1	22.9
4	(15.9)	(14.4)	(14.0)	(14.4)	(14.8)	(14.4)
5	(3.6)	(4.4)	(4.2)	(3.5)	(3.4)	(3.2)
6	(4.8)	(4.8)	(5.4)	(5.6)	(4.9)	(5.3)
Administrativos	35.5	29.8	30.9	32.2	30.2	28.4
7	(4.8)	(4.2)	(4.0)	(4.0)	(3.4)	(3.0)
8	(12.8)	(11.2)	(14.6)	(14.8)	(15.0)	(14.1)
9	(17.9)	(14.4)	(12.3)	(13.4)	(11.8)	(11.3)

1 Comunicaciones y Transportes; 2 Recursos naturales; 3 Industria y comercio; 4 Cultura y educación; 5 Salud pública y asistencia social; 6 Bienestar y seguridad social; 7 Rama militar; 8 Administración general; 9 Deuda pública (intereses y amortización).

FUENTE: Tomado de Nora Lustig, El Gasto Público en el desarrollo social, p. 117, a partir de Wilkie, 1978, pp. 354 y 358.

**CUADRO II B**  
**GASTO TOTAL POR ASIGNACION 1965-1976**  
**(en porcentajes)\***

TIPO DE ASIGNACION	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Económicos</b>	48.0	61.0	55.4	50.1	50.6	49.2
1	(10.8)	(13.0)	(12.1)	(11.3)	(11.0)	(11.0)
2	(2.9)	(3.3)	(3.0)	(3.2)	(4.4)	(8.0)
3	(34.3)	(44.7)	(40.3)	(35.6)	(35.2)	(30.2)
<b>Sociales</b>	19.1	21.4	22.7	23.4	22.5	22.8
4	(6.3)	(7.1)	(6.6)	(6.9)	(7.2)	(6.8)
5	(2.8)	(3.8)	(4.2)	(4.6)	(4.4)	(4.3)
6	(10.0)	(10.5)	(11.9)	(11.9)	(10.9)	(11.7)
<b>Administrativos</b>	32.9	17.6	21.9	26.5	26.9	28.0
7	(2.6)	(2.7)	(2.3)	(2.5)	(2.7)	(2.3)
8	(8.0)	(4.3)	(4.7)	(6.7)	(5.5)	(6.6)
9	(22.3)	(10.6)	(14.9)	(17.3)	(18.7)	(19.1)
TIPO DE ASIGNACION	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>Económicos</b>	48.8	51.1	50.8	53.2	55.6	54.1
1	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(8.6)	(8.0)	(7.6)
2	(7.0)	(12.2)	(11.2)	(15.2)	(16.1)	(11.5)
3	(30.4)	(28.1)	(28.9)	(29.4)	(31.5)	(35.4)
<b>Sociales</b>	24.2	25.5	24.3	22.9	21.4	22.2
4	(7.3)	(7.5)	(7.5)	(7.1)	(7.4)	(7.6)
5	(4.1)	(4.4)	(4.2)	(3.2)	(3.0)	(3.0)
6	(12.8)	(13.6)	(12.6)	(12.6)	(11.0)	(11.6)
<b>Administrativos</b>	27.0	23.4	24.9	23.9	23.0	23.7
7	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.6)
8	(5.9)	(5.7)	(7.8)	(7.3)	(7.5)	(7.5)
9	(18.9)	(15.5)	(15.0)	(14.7)	(13.8)	(14.6)

\* Los gastos del gobierno incluyen las 25 empresas descentralizadas incorporadas en 1972 y 1973

1 Comunicaciones y Transportes; 2 Recursos naturales; 3 Industria y comercio; 4 Cultura y educación; 5 Salud pública y asistencia social; 6 Bienestar y seguridad social; 7 Rama militar; 8 Administración general; 9 Deuda pública (intereses y amortización).

FUENTE: Tomado de Nora Lustig, El Gasto Público en el desarrollo social, p. 119-120, a partir de Wilkie, 1978, pp. 527.

### CUADRO III

#### GASTO EN EDUCACION Y SALUD

AÑO	<sup>1</sup> GASTO DE SEP COMO % DEL PNB	<sup>2</sup> GASTO DE SEP COMO % DEL GASTO TOTAL	<sup>3</sup> INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EDUCACION		<sup>4</sup> GASTO EN SALUD COMO % DEL GASTO TOTAL	<sup>5</sup> GASTO EN SALUD PERCAPITA (1950=100)
			E INVESTIGACION COMO % DE INVERSION PUBLICA TOTAL			
1935	0.9	12.6	1.5		3.5	2.3
1936	1.0	12.7	1.1		3.6	3.0
1937	1.0	13.3	1.0		3.3	2.7
1938	0.9	12.8	1.0		6.1	4.9
1939	0.9	11.7	0.9		5.8	5.2
1940	0.9	12.3	1.0		6.4	5.8
1941	0.9	11.1	0.3		6.5	6.1
1942	0.8	10.1	0.2		6.4	6.5
1943	0.8	8.7	0.2		5.8	6.2
1944	0.7	8.6	1.4		4.7	5.2
1945	0.9	10.4	1.4		4.9	5.2
1946	0.8	10.8	1.0		3.4	3.4
1947	0.7	9.2	1.0		4.9	5.6
1948	0.8	8.5	1.1		4.1	5.5
1949	0.8	7.5	0.8		3.3	5.5
1950	0.8	8.5	1.1		3.8	5.1
1951	0.7	7.2	3.5		3.1	4.7
1952	0.8	7.0	6.7		2.5	4.5
1953	0.9	8.7	3.5		3.2	4.6
1954	1.0	8.2	3.3		2.7	5.0
1955	0.9	7.9	1.7		2.8	4.9
1956	0.9	8.5	2.9		2.9	5.4
1957	0.9	8.8	2.3		3.3	6.2
1958	1.0	9.2	2.5		3.3	6.7
1959	1.1	10.2	1.7		3.4	7.1
1960	1.3	9.4	2.3		3.5	9.5
1961	1.3	10.5	2.6		3.9	10.3
1962	1.4	11.7	1.6		4.0	10.0
1963	1.5	13.5	3.2		3.3	7.7
1964	1.6	12.6	3.5			
1965	1.6	11.0	5.9			
1966	1.7	14.2	3.8			
1967	1.7	12.9	4.8			
1968	1.7	13.5	4.9			
1969	1.9	14.2	5.6			
1970	1.9	14.8	3.6			
1971	2.1	16.9	5.5			
1972	2.3	15.2	6.1			
1973	2.4	14.8	4.4			
1974	2.5	15.3	4.7			
1975	3.1	15.5	4.8			
1976	3.5	17.8	4.5			

FUENTE 1,2,3 en Aspe y Beristain, 1984, cuadro 10.29; 4 y 5 en Wilkie, 1978 pp- 110-200

**CUADRO IV - B**

**GASTO PROGRAMABLE POR TIPO DE ASIGNACION 1977-1990**  
**Base 1978=100, porcentajes**

Año	Gasto Económico		Gasto Social		Gasto Administrativo	
	Pesos	%	Peso	%	Pesos	%
1977	265.46	56.48%	158.47	33.71%	46.12	9.81%
1978	311.85	58.63%	173.94	32.70%	46.10	8.67%
1979	359.01	59.69%	201.18	33.45%	41.30	6.87%
1980	431.64	61.63%	217.45	31.05%	51.27	7.32%
1981	530.60	62.69%	264.15	31.21%	51.62	6.10%
1982	375.04	60.12%	211.04	33.83%	37.68	6.04%
1983	365.32	65.91%	155.33	28.03%	33.61	6.06%
1984	384.55	65.66%	161.89	27.64%	39.19	6.69%
1985	326.41	61.65%	164.80	31.12%	38.29	7.23%
1986	260.83	62.31%	128.31	30.65%	29.46	7.04%
1987	230.62	62.60%	112.67	30.58%	25.10	6.81%
1988	277.68	60.41%	146.94	31.97%	35.03	7.62%
1989	254.33	55.69%	162.11	35.49%	40.27	8.82%
1990	254.43	54.55%	175.54	37.64%	36.41	7.81%

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos de Carlos Salinas de Gortari; Tercer Informe de Gobierno, Anexo, p. 157

---

## Notas al Capítulo V

1. Pedro Aspe y Paul Sigmund (eds.): The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984, p. 6.
2. Como una forma de abordar las transformaciones que se apuntan arriba -siguiéndoles la pista conforme aparecían o dejaban de hacerlo en la agenda de diferentes administraciones- es posible acudir a una breve revisión de la estructura del gasto público total dividida en tres grandes grupos tal como se desprende del clásico de James Wilkie: La Revolución Mexicana, Gasto federal y cambio social. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
3. Leopoldo Solís: Planes de desarrollo económico y social de México. México, SEP-Setentas, 1975, pp.106-107.
4. Nora Lustig: "Magnitud e Impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México", en Investigación Económica, no. 187, enero-marzo de 1989, p. 87.
5. Ibid., p. 100-101.
6. Roberto Newell y Luis Rubio: Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis. Colorado, Westview Press, 1984, pp. 78-87.
7. Leopoldo Solís, op. cit., p.121.
8. Nora Lustig, op. cit., p.112.
9. Pedro Aspe y Paul Sigmund, op.cit., p. 20.
10. SPP, varios autores. Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo I. México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 43.
11. Leopoldo Solís, op. cit., p. 135.
12. Pedro Aspe y Paul Sigmund, op. cit., p. 20.
13. Nora Lustig, op. cit., p. 94.
14. Ibid., p. 90.
15. Leopoldo Solís, op. cit., p. 143.
16. Roberto Newell y Luis Rubio, op. cit., p. 100-101.
17. SPP, op. cit., p. 61.
18. Pedro Aspe y Paul Sigmund, op. cit., p. 21.
19. SPP, op. cit., p. 62.
20. Ibidem.
21. Nora Lustig, op. cit., p. 102.
22. Roberto Newell y Luis Rubio, op. cit., p. 121.

- 
23. SPP, op. cit., p. 76.
  24. Ibid., p. 77.
  25. Ibid., p. 79.
  26. El gasto público (incluyendo el gobierno federal y el sector paraestatal registraron un crecimiento mucho mayor que el del resto de la economía en su conjunto. Ver Roberto Newell y Luis Rubio, op. cit., pp. 164-165.
  27. Ibid., pp. 136-137.
  28. En el plan se entendía por consumo social el gasto corriente realizado por el gobierno en favor de los sectores mayoritarios del país y dedicado a las principales áreas de política social (los de menores recursos). Ver "Plan Nacional de Desarrollo Industrial", en Legislaciones y Documentos Básicos, 1976-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, tomo II, pp. 223-354.
  29. Para un análisis sobre el proceso económico y político de la administración de José López Portillo ver también: Roberto Newell y Luis Rubio, op. cit., pp. 210-226.
  30. Ver Plan Nacional de Desarrollo Industrial, op. cit., p. 229.
  31. SPP, op. cit., p. 100.
  32. Viviane Brachet Márquez. "Poverty and Social Programs un Mexico, 1970-1980: The Legacy of a Decade", en Latin American Research Review, vol. XXIII, no. I, 1988, p. 228.
  33. SPP, op. cit., p. 116-117.
  34. Viviane Brachet, op. cit., p. 228.
  35. Nora Lustig, op. cit., p. 89.
  36. Carlos Salinas de Gortari: Plan Nacional de Desarrollo. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
  37. Cita tomada de Luis Rubio: El reto de Solidaridad. Centro de Investigación para el Desarrollo, p. 1, (mimeo).
  38. Margarita Jiménez Badillo: "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en El Cotidiano, op. cit., pp. 8-13.
  39. Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández y Puente: "Solidaridad: más allá del presupuesto", en La Jornada, diciembre 9 de 1991.
  40. Antonio Peniche: "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales", en El Cotidiano, op. cit., p. 22.
  41. El argumento es de Santiago Levy: "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", op. cit.
  42. Ibidem.

- 
43. Margarita Jiménez Badillo, op. cit.; y Carlos Salinas de Gortari: Tercer Informe de Gobierno 1991. Anexo. México, Presidencia de la República, 1991, pp. 43-44.
  44. Fernando Peón Escalante: "Solidaridad en el marco de la política social", en El Cotidiano, op. cit., pp. 14-19.
  45. Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva, op. cit., pp. 69-74.
  46. Luis Méndez, et.al.: "Solidaridad se institucionaliza", En El Cotidiano, Op. cit., pp. 60.71.



---

## VI. INSTITUCIONES SOCIALES EN MEXICO

En el capítulo anterior se abordó la naturaleza de las políticas sociales; particularmente, su evolución en la experiencia mexicana. Como se afirmó en él, los primeros pasos del proceso de desarrollo económico así como de la conformación del sistema político son cruciales para entender la razón de ser y el carácter de la política social. Esto ha sido cierto no sólo para México sino para diferentes procesos sociales desde la Revolución Industrial hasta que nuevos experimentos históricos irrumpen en la escena del siglo XX. Entre ellos, el que toca a la Revolución Mexicana tiene rasgos singulares: se imprimió en la Constitución de 1917 el matiz de que se habría de tratar desigualmente a los desiguales -en favor de los que menos tienen- bajo el signo de la justicia social. Ello dio un argumento de legitimidad a sucesivos gobiernos acerca del papel crecientemente complementario que llegó a tener la política social frente a un nuevo sistema económico. Tras los mejores años del llamado desarrollo estabilizador, se le dio un lugar prioritario en la estrategia del desarrollo mexicano. Después de todo, el progreso económico tenía que reflejarse -tarde o temprano- en los niveles de vida de las mayorías. Hacer política social no sólo fue legitimador sino necesario frente a la estrategia de desarrollo que se fue delineando en los planes de gobierno.

Más allá de la concepción particular del desarrollo mexicano, conviene advertir que las políticas sociales terminaron consolidándose en el corazón mismo de las estructuras políticas, definiendo su carácter subsecuente: con el tiempo, significaron la tutela gubernamental respecto de la atención prestada a las necesidades de diversos grupos de la población. En efecto, tras un largo proceso

---

constructivo del sistema económico y de la institucionalización de la vida política, las políticas sociales fueron legitimando el proyecto social contenido en la Constitución pero además canalizaban y reproducían el apoyo político a la vez que definían y acotaban las demandas sociales. En ese proceso, la población atendida no llegó a ejercer -en el pleno sentido de un sistema democrático- las prerrogativas de una ciudadanía políticamente activa. Más bien, a partir de las propias organizaciones sociales en que aquella se encuadraba, la política social también sirvió para completar una fórmula de reciprocidad política: lograba la movilización del apoyo comunitario y grupal a cambio de la satisfacción de necesidades más o menos básicas. En torno a dicha satisfacción, la presencia gubernamental y partidista adquirió una imagen más cercana al paternalismo que a una autoridad pública susceptible de ser determinada por la participación política de los individuos, los grupos o las comunidades.

Mientras todo este proceso tomaba forma y se consolidaba, se alcanzaron niveles sostenidos de crecimiento económico en el contexto de la estrategia sustitutiva de importaciones. Gradualmente, la agenda de los gobiernos fue permeada por la idea de que, además de las políticas de educación, salud o abasto de productos básicos, el propio crecimiento económico, con sus efectos sobre el empleo, era por sí mismo un instrumento de política social. En los años setenta, más que de crecer, el discurso afirmó una mejor distribución de la riqueza. Pero en la práctica, a más de ser un regulador y promotor de la actividad económica, el gobierno se fue convirtiendo en el propio agente del crecimiento. Para entonces, una sociedad plural -incapaz de ser canalizada por las instituciones convencionales- y un sistema económico fundamentalmente cerrado y protegido -que no había ampliado su plataforma de crecimiento sobre bases de productividad y competitividad- se encontraron al cabo en la crisis económica de

---

los ochenta y en el cuestionamiento del sistema político y en la consiguiente necesidad de su revisión. Entre tanto, el sistema social había acumulado las deficiencias y los rezagos de una política social que no había atendido precisamente a los mexicanos en la peor situación. Ello acusaba una distorsión clara de lo que hubiera sido la aplicación del Principio de Diferencia, mismo que hubiera garantizado la formación de capacidades básicas a una población inmersa en la precariedad extrema de sus condiciones de vida. A esto hay que agregar la lógica que, desde el punto de vista político-institucional, devino en políticas sociales poco efectivas y eficientes (aquellas que con resultados deficientes en los individuos atendidos suponen un consumo considerable de recursos).

Es necesario ahora abordar las instituciones que han hecho realidad la política social de los últimos lustros. Al hacerlo, se reforzará uno de los argumentos subyacentes del capítulo anterior. El argumento político-institucional de las políticas sociales -aquél que considera a las estructuras administrativas, políticas, y a sus agentes como decisivos- se llevará hasta las agencias públicas y a los programas correspondientes para entender sus productos: las propias políticas. Se pondrán de relieve los factores que han distorsionado y definido el carácter de los resultados de política sobre la población. Estos factores, como se verá, no pueden dissociarse de las estructuras de incentivos y desincentivos que enfrentan los agentes de la política social -la burocracia y sus gremios organizados, el personal docente y sanitario, los líderes y dirigentes de las organizaciones políticas y sociales, etcétera- y que en buena medida se derivan del paternalismo tradicional que ha privado en el binomio gobierno-sistema político. La lógica político-institucional que se bosquejará a continuación, al afectar los productos de la política social se relaciona necesariamente con las deficiencias en la adquisición de capacidades básicas que hemos revisado en capítulos

---

anteriores y que fundamentalmente se refieren a las áreas de educación, salud y vivienda.<sup>1</sup> Es crucial tomar en cuenta esta lógica porque ello prefigura el análisis de los cambios que está experimentando la política social en México, tal como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

## EL PROCESO POLITICO DE LA OFERTA SOCIAL: LOS LIMITES DE UN MODELO

No es necesario un estudio profundo acerca de las diferentes políticas públicas en México para advertir que muchas de ellas se han encaminado al apoyo de las condiciones de vida mediante acciones que inciden en los niveles de ingreso de las personas e incluso en los niveles de consumo. En el Capítulo IV se hizo referencia a diversas políticas que, aunque bajo un título más económico que social, tenían objetivos de subsidiar el consumo y/o proteger el ingreso de diferentes actores sociales. Algunas de estas políticas se dirigieron, por ejemplo, a compensar el deterioro de la economía agrícola que ya era evidente en los sesenta, a propiciar el acceso de los consumidores a ciertos productos básicos y a apoyar a los productores correspondientes. Sin embargo, como ya se ha visto, estas políticas tendieron a beneficiar al subsector comercial de la agricultura y a los sectores medios de las ciudades. En efecto, hubo tanto políticas para promover la producción en diversas actividades como políticas dirigidas a beneficiar grupos sociales que no siempre fueron -a veces por mucho- los que estaban en la peor situación. Basta referirse a algunos de los términos recurrentes del discurso de diversos planes de gobierno para evocar el espíritu de este tipo de políticas: "bienestar", "niveles de vida", "poder adquisitivo", etcétera. Sin embargo,

---

como hemos visto en capítulos anteriores, los niveles de consumo y de ingreso son más el efecto que la causa de lo que llamamos "pobreza". Abrir un empleo, ofrecer un producto o resarcir el ingreso de una persona, no apoya específicamente sus capacidades básicas.

Ahora bien, las políticas que se han dedicado a proveer bienes y servicios fundamentales (educación, agua y drenaje, vivienda, salud) han debido de apoyar particularmente la provisión y el fortalecimiento de las capacidades básicas. Empero, como se ha sugerido, la nota dominante de estas políticas es que en ellas ha prevalecido un criterio cuantitativo de los resultados. Aunque este criterio es fundamental para obtener un primer dato sobre las políticas sociales, no revela hasta qué punto se aprovechan convenientemente los recursos con que se producen y tan sólo aporta un retrato parcial acerca de la efectividad con que remedian la carencia de capacidades básicas de la población. Es decir, dicho retrato no dice realmente si la política social llegó a su verdadera población-objetivo y si verdaderamente actuó en favor de sus capacidades básicas. Estos últimos elementos -la eficiencia y la efectividad- representan en cambio una apreciación cualitativa de las políticas en torno a la cuestión específica de la pobreza y remiten, como función-objetivo de las mismas, a la inversión rentable - que no el gasto- en los individuos.

En este punto resulta fundamental plantear las siguientes preguntas: ¿por qué han prevalecido criterios cuantitativos de política?, ¿por qué la política de las instituciones de servicio social no han incorporado criterios y mecanismos de orden cualitativo?, ¿por qué se restringió, en el mejor de los casos, el universo de la población-objetivo a grupos específicos que no necesariamente estaban en la peor situación, alejándose del Principio de Diferencia?

---

### Los límites del proceso: eficiencia y efectividad

En principio es posible responder estas preguntas planteando simplemente que no se han desarrollado procesos de instrumentación de políticas efectivos y eficientes. Ello no acabaría, sin embargo de ofrecer un argumento para la comprensión de estas políticas. Desde otra perspectiva, más adecuada a la luz de nuestros propósitos, puede afirmarse que las políticas sociales se han montado sobre agencias públicas crecientemente complejas y centralizadas donde las burocracias correspondientes se han convertido en grupos de interés que afectan el proceso de política. Entre las agencias y la población atendida, también han predominado organizaciones y dirigencias que han sido los agentes de un proceso político que vincula los productos de la política pública con el apoyo y la movilización sociales. Estas organizaciones y liderazgos han tenido incentivos a controlar las demandas y a movilizar el apoyo a cambio de legitimidad y posiciones políticas, más que a representar a los grupos organizados susceptibles de participar en la creación de bienes públicos que den sentido al interés colectivo y permitan la adquisición de capacidades básicas.

Conviene entonces reconocer la estructura de incentivos que burocracias y gremios organizados han enfrentado en lo que podríamos llamar el proceso político de la oferta social. La falta de factores de control en el uso de los recursos, desempeño de funciones y resultados podría entenderse así en el contexto de un aparato gubernamental que, en aras de la construcción y expansión de sus agencias, centralizó el proceso de diseño e instrumentación de las políticas. Se privilegió así el objetivo más elemental de las agencias, que naturalmente era la cobertura de los servicios. Esto, a la larga, supuso el funcionamiento de grandes agencias nacionales en las que ciertamente no se priorizó la calidad de los

---

servicios y bienes públicos producidos. A partir de aquí hay que identificar los factores que operan en el propio terreno del sistema político pero que están estrechamente vinculados a las políticas públicas como se verá a continuación.

Es posible plantear la existencia de grupos de interés dentro de la propia estructura administrativa y laboral de las agencias que afectan la calidad y la asignación de la oferta social. Además de los grupos de interés también han surgido "intermediarios políticos" que, desde posiciones de liderazgo en sus organizaciones populares y corporativas, han afectado la provisión de los "productos" de política. Esta provisión incorpora ya el sesgo de una asignación que no beneficiará necesariamente a la población objetivo -la que más lo necesita- y/o que resultará poco eficiente.

Es crucial reparar en que no sólo ha sido discutible la calidad de los bienes y servicios sociales sino que han tendido a recaer sobre beneficiarios que no están en la situación de pobreza. El otorgamiento de bienes y servicios sociales a estos grupos -en esta etapa de la política social- viola claramente el Principio de Diferencia: en desmedro de los recursos que podrían recibir los individuos en la peor situación, se mejora el bienestar de quienes son plenamente capaces de expresar sus preferencias en el mercado y en el sistema político.

Como se ha visto en el Capítulo III, a pesar de los esfuerzos realizados, una proporción importante de la población no ha llegado a adquirir capacidades básicas en términos de salud, educación y vivienda. Esta parte de la población no ha podido enfrentar las oportunidades que plantean las actividades económicas, ni ha estado en condiciones de acceso efectivo a la impartición de justicia, ni tampoco ha podido participar cabalmente en el quehacer político a diferencia de lo sucedido con la población con capacidades físicas y niveles satisfactorios de educación y capital humano. Ello trasgrede flagrantemente los planteamientos

---

fundamentales de justicia social (por ejemplo, los contenidos implícita y explícitamente en la Constitución). Ante esto cabe preguntar qué fue lo que sucedió en el camino de 50 o 60 años durante los cuales se concretó una estrategia de desarrollo (gobierno promotor y rector de una economía cerrada y protegida) y junto con ello se emprendieron políticas sociales, para que los resultados no hayan beneficiado a todos. En suma, ¿qué ocurrió para que un trato desigual a desiguales sufriera el sesgo de desatender precisamente a quiénes debieron ser atendidos?

Es claro, por lo que se puede apreciar en el capítulo anterior, que los principios de justicia social fueron el argumento que fundamentalmente ha sustentado a las políticas sociales en la agenda de las administraciones gubernamentales posrevolucionarias. Sin embargo, la persistencia de una precaria situación general para amplios segmentos de la población pareciera reducirse meramente a una cuestión de tiempo por lo que a los objetivos de política se refiere (es decir, "esperar" a que la población pueda ser atendida por las agencias públicas). Bajo esa inteligencia, el término de las carencias en materia de capacidades básicas sería simplemente el fin de un proceso de políticas sociales que no ha concluido, requiriéndose así el tiempo de otras administraciones para hacerlo. Tal argumento implicaría pasar por alto la necesidad elemental de transformar no sólo cuantitativa sino cualitativamente las políticas cuyo objetivo debe apuntar a la adquisición de capacidades básicas por parte de la población.

Una forma de explicar la desatención de la población que ha estado en la peor situación podría dirigirse a señalar los defectos del modelo de desarrollo. ¿Es que la dinámica demográfica y su expresión urbano-industrial sencillamente rebasaron las posibilidades de política? Difícilmente podría imputarse exclusivamente a los efectos del desarrollo la crónica "aparición" de grupos con



---

una precaria adquisición de capacidades básicas sin condenar a la política social a la imposibilidad de logros siquiera marginales. La existencia de comunidades y grupos que compulsivamente ven reproducirse sus condiciones de pobreza o de pobreza extrema son, a final de cuentas, el terreno en que se perpetúan condiciones de atraso económico, político y de marginación social. Ello refiere un círculo vicioso sin prerrogativas de cambio en tanto el nivel de adquisición de las capacidades básicas permanece casi inalterable.

La verdad es que, no obstante haber impreso en la agenda de los gobiernos el espíritu social de la Constitución, las políticas en general no han logrado la cobertura total de la población -objetivo que se ha tornado en un reto mayor con el crecimiento poblacional. A esto, que podría llamarse el déficit de una cobertura total, subyacen por lo menos tres consideraciones que no son evidentes por sí mismas:

- 1) una mayor eficiencia -hacer más con menos- no ha redundado en la posibilidad de cubrir a una mayor población de la que de ordinario se atiende;
- 2) en principio, nada garantiza que quienes son cubiertos por la política social sean quienes están efectivamente en la peor situación. Es posible -como se argumentará en este capítulo- que el propio proceso político de las instituciones correspondientes haya tendido a llevar el esfuerzo gubernamental a donde no era más urgente hacerlo;
- 3) es posible que la cobertura de algún área de política social (educación, salud o vivienda) no esté adecuadamente complementada con una atención correspondiente en otras áreas, produciendo así una adquisición fragmentaria y parcial (y por lo tanto deficiente) de la o las capacidades

---

básicas consideradas en su conjunto. Como se planteó en el Capítulo III, la adquisición o pérdida de las capacidades básicas supone una alta correlación entre ellas.

Todo esto conduce a reconocer deficiencias y sesgos en la oferta social de las políticas, con la resultante desatención a que se ha hecho referencia. Para abordar preliminarmente estos límites de la oferta social es central poner de relieve la correspondencia entre dos procesos: la construcción y el funcionamiento de un complejo aparato gubernamental y el paralelo desarrollo de burocracias, gremios, grupos adscritos a los beneficios de política y en general comunidades "movilizadas" en un sentido clientelar (para fines electorales). Ambos procesos refieren, a fin de cuentas, una lógica institucional en la que la instrumentación de las políticas sociales y el sistema político, confluyen.

Al cabo de los años, la política social que se instrumentó en México durante décadas tendió a beneficiar a los grupos organizados por el sistema corporativo y clientelar. Estos grupos fueron provistos de ámbitos institucionales de representación donde el flujo de decisiones, acciones y autoridad operó en un sentido vertical. En efecto, los procesos decisivos en ellos fueron, sin duda, la movilización y el control por liderazgos y dirigencias. Se verificó así una relación de intercambio entre los productos del sistema público y los grupos que intervenían en dicho proceso de política. De esto se desprende que difícilmente se podría esperar -si se parte de un esquema semejante- que una asignación "politizada" de los productos no haya afectado el destino final de éstos. Para fines del sistema político, se renovaba un ciclo legítimo de gobierno y política pública cuyo saldo ha sido fundamentalmente apoyo y estabilidad, satisfacción de demandas e institucionalización del control y la movilización de los grupos. Desde

---

el ángulo de las relaciones políticas, el problema no fue que la obra pública se correspondiera con apoyo político, sino que dicha correspondencia se diera en un esquema "vertical" en el que la relación gobierno-sociedad terminó siendo una relación "asimétrica" (en la que las prerrogativas políticas de las partes no son iguales). Finalmente, desde la perspectiva de lo social, quedó abierta la posibilidad de que endémicamente permanecieran y se incrementaran los grupos de la población condenados a vivir en condiciones de pobreza o de pobreza extrema.

Es crucial insistir en que, tras la confluencia de los procesos político-institucionales y de política pública, no ha operado una estructura de incentivos tendiente a maximizar la calidad de los servicios y de los bienes producidos, sino una orientada fundamentalmente a la expansión cuantitativa de la cobertura y al incremento del apoyo político. Esta lógica da cuenta de que sus propios agentes tendieron a fortalecer el poder de sus agencias, departamentos y organizaciones sobre los recursos materiales y políticos. Así, los esfuerzos se encaminaron a satisfacer una ecuación fundamental del sistema político en la que la oferta de obras y servicios a cambio de apoyo, control y movilización sociales reproducían un esquema legítimo, pero patrimonial, de la relación gobierno-sociedad, más que a mejorar la calidad de las políticas. Una vez instrumentada la política social, los agentes encargados de realizarla podían decir que habían cumplido con su parte, independientemente de que a futuro no se apoyaran esquemas de control y evaluación que mejoraran los servicios y maximizaran los recursos.

Así las cosas, la cuestión no termina en el virtual problema de la efectividad de las políticas y de la eficiente racionalización en el uso de recursos que se utilizan en el presente, sino que involucra también a las formas de provisión de los bienes y servicios sociales. Desde los años cincuenta y sesenta se consolidó una estructura que terminó por circunscribir los beneficios de política a la población

---

adscrita ocupacionalmente a la seguridad social y en general a grupos urbanos (de creciente relevancia económica y política, y ávidos de servicios públicos, escuelas, etcétera). En estos procesos políticos de la oferta social se desplazó la participación autónoma de los beneficiarios de la política. Esto es consecuencia de que, en el seno de un sistema corporativo y clientelar, se institucionalizara el poder de líderes y organizaciones dedicados a afirmar una estructura vertical de autoridad e intereses y no a abrir una estructura horizontal de participación. Ello remite, en la lógica patrimonial, al tutelaje de las necesidades más que la satisfacción de demandas, el liderazgo y la movilización más que la articulación y representación de preferencias. En este contexto, la pobreza ha funcionado como un "mercado cautivo" de la movilización política en el que los costos del apoyo son fundamentalmente más bajos.

Aunado a esto, las agencias públicas han recogido "insumos" de las políticas sociales totalmente irrelevantes en cuanto a los resultados ostensiblemente pretendidos. El objetivo -más allá de la legitimidad de los planes de gobierno- fue consolidar las piezas fundamentales del sistema (líderes, dirigentes, organizaciones), más que cumplir lo que serían las metas de una burocracia controlada y evaluada, capaz de responder a la participación de comunidades e individuos organizados autónomamente e integrados en un electorado.

#### Agentes, grupos de interés y clientelas: los actores de la oferta social

Como se habrá advertido, las piezas de un posible modelo político de las políticas sociales se han movido en un proceso complejo en el que se ha privilegiado lo

---

cuantitativo sobre lo cualitativo y en el que ha prevalecido una lógica de expansión y gestión directa de los bienes y servicios sociales. Adicionalmente, los beneficiarios actuales o potenciales, como consumidores que son de la política social, no han podido ejercer del todo la "soberanía" correspondiente sobre los productos generados y se han limitado a verificar con su apoyo una relación asimétrica de reciprocidad. En este sentido, los productos de la política social no han sido precisamente el resultado de la participación sino más bien de la movilización "desde arriba" que articula la demanda por bienes y servicios sociales y que tiende a dejar a la política social en un acto exclusivo de provisión por parte de organizaciones y autoridades. Esto no resulta tan difícil de explicar si se recuerda la poca relevancia que ha tenido la población-objetivo ante la política misma.

No es extraña la idea de que la participación autónoma de ciudadanos y grupos organizados tiene un lugar básico en la formación de los sistemas democráticos plenamente desarrollados. Ante ello cabe advertir el hecho de que la organización corporativa y clientelar de los grupos y comunidades no ha podido representar una pieza determinante, un contrapeso eficaz de participación, mejoramiento y definición de las políticas que llevan a cabo las instituciones correspondientes. Esto puede expresarse haciendo una analogía con el mercado: los consumidores de estas políticas no acaban de ejercer efectivamente su participación -y en ese sentido su soberanía- de modo que no influyen en la calidad de aquellas. Esto se debe a que las instituciones de política social tienen como única contrapartida -cuando la tienen- una participación controlada y subordinada a las estructuras verticales del ámbito corporativo y clientelar. Dada esta participación controlada hay pocos incentivos -por parte de quienes producen las políticas sociales o funcionan como sus intermediarios- a tomar en cuenta

---

aquellos aspectos de la política que podrían redundar en cambios cualitativos favorables. Esto puede ser crucial, por ejemplo, en el caso de la educación primaria y de los servicios médicos. Ahora bien, en el caso de los programas sociales que involucren servicios (agua, drenaje, alcantarillado, vivienda), una participación real puede proporcionar más elementos para una mejor identificación y solución de los problemas, de forma tal que efectivamente se logre atender a la población que dispone precariamente o que no dispone de capacidades básicas. Así las cosas, el papel de los actores del proceso político de la oferta social es central en la lógica del ataque a la pobreza.

#### La burocracia y sus gremios

La construcción de instituciones de política social orientada a llegar a cubrir a la mayor población ha traído consigo, en forma concomitante, la presencia de amplios contingentes burocráticos. Estos contingentes han aglutinado al personal profesional, administrativo y de labores de mantenimiento y apoyo requerido para producir y ofrecer los bienes y servicios sociales. Se trata de un personal heterogéneo en sus funciones y niveles de calificación, pero generalmente organizado para la administración de las relaciones laborales, para la defensa de sus intereses y para el cumplimiento de su papel de apoyo y legitimación en el sistema político.

Estos grupos de la burocracia dedicada a la política social no sólo han sido los agentes encargados de realizarla sino que han ido conformando grupos que representan un apoyo político importante dentro de la estructura corporativa que ha sido pieza clave en el sustento del sistema político. En ese sentido, han

---

formado parte de la ecuación de apoyo y movilización en favor de sucesivos gobiernos en el momento de renovar poderes en tiempos electorales y simplemente al refrendar "la alianza histórica" entre el sector de los trabajadores y empleados y los gobiernos de la Revolución. Ello evidentemente se dio bajo el entendido de ser correspondidos -como el resto de los trabajadores y empleados públicos- con diversas políticas: éstas han ido desde el subsidio al consumo, el apoyo al salario y la prestación de servicios de salud, hasta el otorgamiento de créditos y préstamos de diverso tipo. Durante décadas este ha sido el espíritu de las políticas laborales de este sector y de las propias políticas sociales, que bajo el signo de la previsión social, han debido materializarse en beneficios concretos mediante el sistema de servicios, empleo y prestaciones que se desarrolló en este ámbito.

El conjunto de grupos burocráticos y trabajadores organizados -relevantes para el argumento de este capítulo- se refiere a las instituciones de política social que son susceptibles de incidir directamente en las capacidades básicas de la población. Estas son, fundamentalmente, el Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Salud. En el primer caso tienen lugar la burocracia de la Secretaría de Educación Pública y el magisterio organizado. En el segundo caso se alude al personal de los servicios médicos destinados a la llamada población abierta y a la llamada población derecho-habiente.

Para entender la dimensión de estos grupos baste remitirse al hecho de que constituyen verdaderos gremios organizados a nivel nacional. Puede decirse que su arribo a la estructura corporativa como grupos definidos y organizados precede en el tiempo a los grupos de la industria y del campo. Durante la gestión de Adolfo López Mateos se reformó el Artículo 123 constitucional para crear el Apartado "B", en el que quedaron incluidos todos los empleados y trabajadores del gobierno

---

federal, los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal en una reglamentación laboral especial. Ello da cuenta del imperativo que llegó a representar el encuadramiento corporativo de estos grupos en un ámbito particular. Así se generó un espacio político de relaciones laborales y administrativas donde, a pesar de todo, no se plantearon eficazmente -amén de posibles resistencias por parte de estos grupos- mecanismos de evaluación y de incentivos que coadyuvaran a un mejoramiento de los resultados de política.

Por último, no debe olvidarse la dificultad adicional que las organizaciones tienen por el sólo hecho de agrupar enormes memberships: el logro de la cooperación individual para la consecución de objetivos generales se vuelve más difícil en la medida que un grupo tiene un mayor tamaño. Es evidente que cualquier necesidad de acción colectiva se torna muy compleja tratándose de los mayores sindicatos nacionales del país que son: el sindicato de maestros y el sindicato de trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social. Es patente que en casos como estos, la centralización entraña el dilema de emprender procesos de reforma en agencias públicas que involucran grandes gremios organizados.

### Líderes y dirigentes

Es necesario identificar a un agente específico de la política social cuyo papel tradicionalmente ha sido enlazar a los grupos y comunidades -para los cuales se producen las políticas sociales- con el poder político. Este agente específico ha tenido la misión de movilizar el apoyo de aquellos para lograr o contribuir a lograr triunfos electorales, y en general para que las necesidades de servicios públicos elementales (agua, drenaje, luz, pavimentación, caminos, etcétera) y de servicios



---

sociales (fundamentalmente educación y salud) se correspondieran con la lógica del sistema político, esto es, consolidar su papel legitimador de la tarea gubernamental y catalizar las demandas generadas al interior de los grupos corporativos y de las comunidades y agrupaciones en torno a las cuales tuvo lugar la práctica del clientelismo.

Estos líderes y dirigentes han podido desarrollarse en diversos ámbitos de la actividad política y en diferentes niveles de organización, tanto en la dirigencia de organizaciones obreras y campesinas como en diferentes niveles de la organización territorial del PRI. En ambos casos, es factible que el liderazgo resultante termine en la obtención de algún puesto de elección popular -que puede ir desde el nivel municipal y distrital hasta el estatal, refiriendo una coalición política de apoyo más compleja. El aspecto crucial de estos liderazgos y dirigencias -para fines de la política social- no es el hecho de que hayan servido de vértice entre las estructuras políticas, la sociedad y el gobierno, sino la racionalidad que predominó sobre su papel de agentes políticos: más allá de la gestión directa de las necesidades sociales y públicas, no desarrollaron -por lo general- un papel de representación y gestión sistemáticas que se tradujeran en la atención y el seguimiento de las carencias de la población. Ello, además de reforzar un estilo clientelista y parroquial de la organización política, no redundó en una mejor asignación de los bienes públicos y colectivos y por lo tanto en un alivio más eficaz de los problemas asociados a las capacidades básicas de la comunidad. Típicamente, debió ser conveniente gestionar en forma inmediata y de acuerdo al ciclo político (elecciones) la satisfacción de las necesidades de la población, mismas que resultaban "interminables": ello es coincidente con el fenómeno de la pobreza endémica, mismo que provee el contexto para reproducir el proceso demanda-movilización-gestión.

---

## La población atendida: adscripción y gestión

De los principios contenidos en la Constitución Política, no sólo se desprenden las áreas de política social que nos ocupan, sino las definiciones que determinan - mediante la estructura de las agencias gubernamentales y del sistema político- la población que, al menos en forma preliminar, se ha beneficiado. Aunque la Constitución ya contiene los derechos explícitos a la educación, la salud y la vivienda, es necesario advertir la distinción ocupacional que, con base en el Capítulo destinado al trabajo (art. 123), determina la estructura de la atención pública que rige buena parte de las políticas sociales, especialmente las que cubren el espectro de la previsión social.

El Artículo 123 constitucional dispone que en relación al trabajo se desprenden derechos sociales para toda la población. Ahora bien, la población trabajadora se encuentra dividida en dos Apartados o provisiones particulares que establecen -para trabajadores de empresas y por su cuenta y para trabajadores del gobierno federal- sendos regímenes laborales y áreas de previsión social. Estas últimas pueden dividirse de la siguiente manera: salud y seguridad e higiene; vivienda; protección al salario y consumo básico; empleo y capacitación, y cultura y recreación. De estas áreas, los renglones inmediatamente relacionados con las capacidades básicas, son la salud, la vivienda y el consumo básico (alimentación).

No obstante que el artículo 123 -que contempla el trabajo en general- está dirigido al amparo de todos los mexicanos, es claro que en todos los renglones de la previsión social el papel de la adscripción ocupacional es determinante sobre las posibilidades de provisión de las políticas. En principio, solamente la Secretaría

---

de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y algunas instituciones de la vivienda popular disponen la cobertura de sus políticas hacia la población en general sin distinción. Es patente que, por otra parte, la creación de programas sociales de unos años a la fecha incorpora criterios que pretenden no "atar" la provisión de sus productos de política a aspectos de carácter adscriptivo en lo que se refiere a la población beneficiada. Sin embargo, a las posibles consideraciones sobre una política social no adscriptiva subyacen -como se verá- factores que tienen que ver con el proceso político-institucional que se ha bosquejado.

En efecto, en la medida en que algunos sectores de la población no se han insertado en la estructura vertical de las corporaciones pero sí en los procesos del clientelismo -básicamente el electoral-, la adscripción no ha sido el único principio determinante de las políticas sociales. La existencia del clientelismo en torno de comunidades y grupos también ha sido -al margen de definiciones constitucionales o legales- una condición sobre el destino de múltiples servicios públicos y sobre su integración en criterios y procesos de planeación. Estos últimos, ciertamente contribuirían a una mayor eficiencia y efectividad y por consiguiente hacia un mayor impacto de las políticas sobre las capacidades básicas en su contexto natural que es el de la pobreza endémica. Desde el punto de vista de la oferta social como un proceso político, el corporativismo y el clientelismo han sido decisivos porque es a través de estas ópticas como se ha conformado la política social y se ha atacado, con muy variable eficacia, la pobreza.

Hasta aquí, se observan las piezas de un modelo que pretende caracterizar -de manera esquemática- el funcionamiento de las políticas sociales como un proceso político en los términos tradicionales (aquellos que subyacen al verticalismo corporativo y al tutelaje de las clientelas). Se han querido así poner al

---

descubierto los elementos de un enfoque específico que permitan poner más adelante de relieve los instrumentos y posibilidades de una política social dirigida a la población que, inmersa en la pobreza o en la pobreza extrema, ha de mejorar la situación de sus capacidades básicas. El hecho de que los resultados no se hayan regido precisamente por su eficiencia y efectividad no puede, en una consideración de fondo, desligarse del papel (más de movilización incidental que de participación) que ha tendido a jugar la población objetivo. Tampoco puede soslayarse que la población, en una relación asimétrica frente a las instituciones, no representa una pieza decisiva en la producción de la política social correspondiente.

#### EDUCACION, SALUD Y VIVIENDA: INSTITUCIONES DE LA POLITICA SOCIAL

A partir de las áreas de política que se tratan a continuación, se busca avanzar en la formas de entender la política social producto de las instituciones mexicanas. No se trata de descalificar los resultados históricos logrados por la aplicación de las políticas públicas, sino poner de relieve que las instituciones correspondientes refieren procesos políticos respecto de los cuales la pobreza no es un mero accidente o característica independiente. Existe sin embargo una parte fundamental de las políticas contra la pobreza que no puede tratarse a partir de una sola institución o de un conjunto de agencias integradas en un sistema nacional coordinado como es el caso de la educación o la salud. Dicha área se refiere a la alimentación, concebida como el complemento al desarrollo nutricional de la población infantil que lo requiera.

El objetivo de esta sección es identificar los aspectos institucionales y

---

políticos que caracterizan a las áreas de educación, salud, y vivienda. No se pretende, realizar un tratamiento a profundidad de las políticas públicas y agotar los elementos de un análisis integral. Sí se busca, en cambio, entender la evolución de las definiciones de política que confluyeron en los actuales sistemas de servicio y atención así como sus objetivos esenciales en la agenda social. Al hacerlo se intentará poner de relieve el predominio cuantitativo de las definiciones de política, los factores subyacentes en el proceso político de la oferta social que han determinado en buena medida los problemas de eficiencia y efectividad y, principalmente, las consecuencias que todo ello ha tenido sobre el Principio de Diferencia que aquí se considera crucial en las acciones presentes y futuras contra la pobreza.

A continuación podrá apreciarse que los sistemas nacionales de educación y salud, así como las instituciones dedicadas a la vivienda, tienden a unirse en la lógica general del proceso político de la oferta social. Con todo, ha de sobresalir la relevancia de los actores y grupos que intervienen en sus agencias públicas, la estructura de sus sistemas nacionales, y en fin, las definiciones de política que condicionan y sirven de base al carácter de sus resultados.

Finalmente, cabe considerar que un análisis donde las capacidades básicas son la preocupación central no busca soslayar la importancia de seguir perfeccionando y reformando las políticas educativas y de previsión social que recaen sobre los mexicanos que gozan de una situación ajena a la problemática de la pobreza. Antes bien, perseguirá ilustrar la forma complementaria en que es posible concebir las políticas sociales, dirigiendo los esfuerzos de política social hacia donde más se necesitan para que tiendan a igualarse las capacidades básicas de los mexicanos.

---

## El caso educativo: el Sistema Nacional de Educación

Las instituciones dedicadas a proveer de educación básica a la población infantil son centrales en una consideración sobre las condiciones estructurales de la pobreza en México. Si bien la capacitación laboral y los niveles educativos medio y superior han de consolidar el surgimiento de una economía capaz de crecer elevada y sostenidamente, la educación básica es una obligada base de sustentación para que amplios sectores de la población logren procurarse mejores ingresos y condiciones de vida. Eje de una política social cuyos beneficios deben proyectarse en el largo plazo, el caso de la educación básica es paradigmático de lo que el problema de la calidad puede llegar a representar en el contexto de una agencia pública de dimensiones nacionales.

Antes de entrar en el Sistema Nacional de Educación como primer referente del problema de la calidad, es importante ubicar a la educación en una alta correlación con otras capacidades básicas -como se asentó en capítulos anteriores- de modo que no se le entienda nada más como el residuo de una situación integral de pobreza. Es posible argumentar que existe un conjunto de factores exógenos explicativos de la poca relevancia que la educación ha tenido para los individuos más pobres, lo que a su vez es central en la explicación de la pobreza endémica.<sup>2</sup> Se puede esgrimir, por ejemplo, que los niños desertan de la escuela para ser incorporados a diferentes formas de trabajo o que una precaria alimentación no les permite aprovechar su educación básica. A pesar de que éstas y otras explicaciones son parte del análisis del fenómeno integral de pobreza, es patente -como veremos- que el sistema nacional provee, con poca eficiencia, una educación de baja calidad. Ello es central para explicar la parte que le toca, en el

---

fenómeno de la pobreza, a la educación como una capacidad básica.

Creada en 1921, la Secretaría de Educación Pública (SEP) se abocó a la tarea de llevar escuelas y maestros a la población infantil del país. Ello supuso inevitablemente centralizar el esfuerzo educativo en las diferentes regiones y mediante el surgimiento de un sistema administrativo y docente. Se buscó así satisfacer las necesidades educativas de una población dispersa cuya disponibilidad de servicios educativos privados era (y es hoy en día) precaria. El objetivo de la política educativa fue cubrir el territorio nacional de escuelas, pero esto no se lograría en unos cuantos años. Ello se corresponde con el hecho de que la tarea educativa no descansó sobre los estados y municipios: el manejo y las facultades de los servicios educativos permanecieron en la responsabilidad federal, entre otras cosas, porque la meta era la expansión de la educación. Contra lo que el primer secretario de educación, José Vasconcelos, hubiera querido, la etapa centralizada de la educación pública ha debido tomar muchas más décadas de lo deseado o conveniente. En efecto, este largo proceso supuso, además de la construcción de una agencia pública y de una oferta escolar de envergadura nacionales, la unificación gremial de la que hoy es la organización sindical más grande de América Latina; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El sistema educativo que se ha desarrollado a lo largo de cuatro o cinco décadas, aunque ha alcanzado a cubrir a la mayoría de la población infantil, aún debe ofrecer la educación básica a grupos de la población aislada y marginada que de una forma u otra escapa al sistema nacional. Pero además es crucial advertir que la calidad de la educación que recibe la gran mayoría de la niñez mexicana se encuentra por debajo de los estándares mínimos establecidos por el propio sistema educativo.<sup>3</sup> Para retomar los límites políticos de la oferta social, es

---

pertinente señalar que la centralización que se generó en el Sistema Nacional de Educación a lo largo del tiempo va de la mano con la burocratización que afecta al servicio educativo: 1) la política educativa fue centralizada para llevarla a todas las regiones, pero en ese proceso la calidad de la educación no representó una prioridad de la agenda educativa (que hasta hace apenas unos cuantos años ha incorporado dicho objetivo a nivel de los planes); 2) en ese contexto, la burocracia (SEP) y gremio (SNTE) han tendido a maximizar su dominio sobre recursos materiales y humanos, construyendo una relación laboral que -desde el nivel de la escuela hasta el nivel del Sistema Nacional de Educación- se fundamentó más sobre aspectos administrativos del proceso educativo que sobre los aspectos propiamente académicos y pedagógicos (como se verá más adelante).

Ello ha tenido que reflejarse en el uso del presupuesto educativo por regiones y tipos de gasto. La provisión y expansión del sistema educativo tendió a privilegiar a las zonas urbanas respecto de las regiones rurales y apartadas. Buena parte de la explicación de ello se encuentra en que la demanda política de los grupos urbanos influyó en la expansión de la oferta educativa. Por otra parte, tradicionalmente el magisterio organizado ha tenido ingerencia en la administración de las relaciones laborales (condiciones de reclutamiento, sueldos y prestaciones, designación geográfica). Ello supuso que las relaciones de trabajo llegaran a convertirse en motivo de discusión política, sin que paralelamente se desarrollara en la agenda de las relaciones SEP-SNTE un capítulo dedicado a todo aquello que hubiera permitido mejorar el desempeño docente y académico. Cuando la administración 1982-1988 declaró en su Plan Nacional de Educación el sitio central de la calidad educativa, la gravedad de la situación salarial de los maestros ciertamente ensombreció el clima político de una posible negociación con el magisterio organizado y en favor de una reforma.



---

Así las cosas, es posible sugerir que la política educativa de las últimas décadas se ha visto limitada por la burocratización y centralización de una agencia en la que la relación gremio-burocracia no ha generado los incentivos que hubieran podido favorecer una mayor eficiencia y efectividad. El problema de la calidad tiene entonces mucho que ver con la asignación y aprovechamiento que de los recursos educativos hacen burocracia y gremio. Al partir de una situación que ha privado ya por décadas, el servicio educativo difícilmente se ha convertido en un factor de peso en la adquisición de capital humano básico. La consecuencia de esto es que los individuos no han podido procurarse en su vida productiva índices de bienestar superiores a los que son asequibles en el contexto de la pobreza. Ello es tangible a partir de la aproximación a un diagnóstico de las capacidades básicas que hemos visto en el capítulo III (y al cual subyace el problema de la calidad de la educación básica). Si una buena proporción de la población inmersa en la pobreza moderada por lo menos ha iniciado el ciclo de educación básica, resulta ineludible incorporar el argumento de la calidad al fenómeno de la deserción y la reprobación y a la poca relevancia que la educación básica tiene frecuentemente.

#### La calidad y la estructura del Sistema Nacional de Educación

Una mirada retrospectiva a la agenda educativa de los últimas décadas puede dar cuenta de la calidad, prácticamente inexistente, del servicio educativo; sólo hasta la administración 1977-1978 la palabra calidad ha entrado en los objetivos centrales de la agenda sexenal. Es claro que, unido a esto, nació y creció la conciencia de la necesidad de una reforma educativa en un sentido

---

desconcentrador y descentralizador, con el fin de acercar las soluciones a los problemas. No es casualidad que en cuanto apareció el objetivo de la calidad en el Plan Nacional de Educación también apareció la idea de desconcentrar la estructura del sistema educativo. Fueron creadas 31 delegaciones de la SEP en los estados para la atención de trámites y necesidades locales que antes recaían en las direcciones generales (ubicadas en el Distrito Federal). Así, el objetivo de calidad y la reforma de la estructura aparecieron simultáneamente dando cuenta, al menos, de la percepción que desde entonces se tenía acerca de la burocratización del aparato administrativo y del sistema escolar federal.

Paradójicamente, donde es más urgente mejorar la calidad de la educación -en función del nivel de carencia de capacidades básicas- parece haberse vuelto particularmente compleja la tarea de avanzar hacia una reforma político-institucional. Sin pretender utilizar un argumento de causalidad, conviene advertir que los estados más pobres de la República son los que disponen de los sistemas educativos estatales menos desarrollados. En los casos de entidades con los productos estatales per cápita más bajos y con las tendencias de cobertura más bajas de las últimas décadas, como Chiapas, la reforma que en su momento procedió a través de la desconcentración, no hizo más que poner al descubierto la racionalidad contrapuesta de los intereses de los grupos administrativo y docente. Ello fue patente en tanto el primero hubo tratado -mediante las delegaciones- de reasignar plazas y puestos por encima de la facultad del gremio organizado de determinar dichos procesos. En efecto, en el ámbito desconcentrado de las delegaciones de la SEP en los estados, la relación laboral y administrativa que se planteó con los docentes se tradujo en la oposición de las demandas de estos últimos respecto del intento por conducir localmente el servicio educativo. Esto fue así, a pesar de que se dio un paso adelante en la administración de las

---

necesidades de los maestros, ya que múltiples trámites no tuvieron que atenderse más desde el Distrito Federal. Con todo, el control de las plazas y de los procesos escalafonarios se mantuvieron bajo la lógica tradicional.

Tras la experiencia de la desconcentración en la administración 1983-1988, se buscó avanzar sobre el camino de la descentralización. Se trató de trascender el acto de delegar funciones para pasar a la transferencia de los servicios educativos federales. Si bien no se transfirieron realmente los recursos financieros, sí se intentó transferir parte de la autoridad (sobre todo lo relativo a la administración de las escuelas). Como en el intento de reforma reseñado más arriba, la clave del proceso fue el factor de negociación-conflicto de las relaciones laborales y el manejo de los recursos correspondientes. La dificultad ha sido lograr la unificación de sistemas educativos estatales y federales precisamente por que ello supone unificar las condiciones de trabajo de los maestros, las prestaciones y las prerrogativas de transferencia (lugar de trabajo) y contratación. La unificación de los sistemas ha supuesto, entonces, uniformar condiciones de trabajo. El límite de dicho proceso ha sido el referido factor político-insitucional: burocracia y gremio no han podido reasignar las relaciones laborales, de modo que el segundo deje de controlar procesos tan importantes como los de escalafón y los de cambios del personal docente de un estado a otro. Estos límites fueron patentes a pesar de que a nivel estatal se crearon organismos de consulta mixtos y consejos estatales de educación para profundizar el proceso descentralizador. La figura del director general de servicios coordinados -encargado de unificar la administración de las escuelas estatales y federales- generalmente se encontró en una situación ambigua pues tuvo que respetar el régimen jurídico laboral existente, ya fuera estatal o federal, y acatar las disposiciones de ambos niveles.<sup>4</sup>

Por lo que toca a la presente administración, en la dirección de una reforma

---

comprehensiva del sistema educativo se ha elaborado un Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. Aunque aún es muy pronto para bordar conclusiones sobre los resultados posibles, es claro que por principio la reforma parte de un acuerdo de carácter político que incluye a la SEP y al SNTE que puede permitir avanzar en el horizonte de la descentralización y de la calidad educativa.

#### La calidad y el nivel micro del sistema: escuelas y maestros

En las escuelas, el desempeño académico que se consigue ha dependido más de la organización escolar -con sus reglas escritas y no escritas en el ámbito cotidiano- que de la provisión de materiales y de las variables estrictamente cuantitativas (como son el gasto por estudiante). Una vez que se logra la infraestructura básica de la escuela, lo que determina la calidad de la educación es el peso que los factores pedagógicos y académicos tengan por encima de los factores meramente administrativos del proceso educativo. Lo que ha privado en las escuelas es un condicionamiento de los objetivos pedagógicos a objetivos no académicos. Ello es patente en el predominio de las Comisiones de Trabajo sobre los Consejos Técnico Consultivos. Los primeros se encargan de organizar, por ejemplo, las cooperativas, los deportes, la acción social y las fuentes de financiamiento alternas al subsidio estatal o federal. Los Consejos en cambio, fueron creados para analizar los planes de trabajo, métodos de enseñanza, atender cuestiones de disciplina escolar, así como lo relativo a acción escolar y extra-escolar para la superación académica. Ambas piezas de la administración escolar dependen del director, sólo que en la primera los maestros son los que encabezan los trabajos mientras que en la segunda únicamente desempeñan el

---

papel de vocales y las sesiones tienen lugar fuera del horario escolar.

Así las cosas, la organización escolar incentiva la preponderancia de las Comisiones y de los aspectos administrativos y cuantitativos del proceso educativo. La lógica de los resultados materiales, cuantitativos, que respalda una política primordialmente dirigida a la cobertura, impulsa toda la "cadena invisible del control laboral" que une el nivel macro del Sindicato y de la burocracia con la organización escolar. El director, incentivado por el escalafón en la pirámide burocrático- sindical, privilegia metas materiales y cuantitativas frente a la figura del supervisor. Este último es un funcionario que, ubicado en la misma estructura, evalúa habilidades administrativas de aquél y premia, consecuentemente, el mantenimiento físico del plantel, la capacidad de satisfacer la demanda numérica de alumnos y la penetración social de la escuela (mediante eventos, ceremonias, etcétera). En un esquema así no es raro que los maestros estén incentivados al desempeño en un sentido poco académico y poco dirigido al desarrollo pedagógico de su labor. No extraña, por ejemplo, que el tiempo escolar que asignan los mentores tiende a privilegiar los aspectos organizativos y administrativos sobre los académicos.<sup>5</sup>

Si a todo ello se añade la precaria situación salarial que en los últimos años aqueja al magisterio, se entenderá el desincentivo que los maestros han tenido para mejorar la calidad de la enseñanza. Según estudios realizados, los estados que han obtenido los resultados educativos más bajos (eficiencia terminal, deserción, reprobación e incluso nivel de rendimiento) tienden a ser los que más movilizaciones de la disidencia sindical han presentado en momentos de activismo magisterial (como el periodo enero-abril de 1991), lo cual demuestra la importancia del problema político-institucional que afecta las relaciones laborales. En general estas entidades tienen de los niveles más bajos de desarrollo relativo del país y la

---

mayoría de ellos tienen porcentajes de escuelas unitarias y de escuelas incompletas por arriba de las medias nacionales (20.3 y 9.9 por ciento, respectivamente).<sup>6</sup>

Es claro que, a fin de cuentas, no es posible dejar de lado los problemas político-institucionales de la educación -en el contexto de la crisis económica pero sobre todo en el de la propia reforma del sistema- con los niveles de pobreza que existen en las entidades de la República. En esto hay dos consideraciones: 1) es altamente probable que en los casos de pobreza extrema el sistema educativo alcance a ofrecer servicios muy deficientes en cuanto a las variables escuela y maestro (escuelas unitarias o incompletas, maestros precariamente preparados, capacitados y remunerados) o que incluso la oferta de servicios escolares básicos sea inexistente (ya que la cobertura aún no llega al 100 por ciento); y 2) es muy probable que el fenómeno de la pobreza moderada se asocie principalmente con el medio urbano y con una oferta educativa correspondiente en la que imperan niveles deficientes de calidad.

Finalmente, cabe considerar el carácter paradigmático que la educación plantea a la política social de los próximos años en México. En efecto, si una política social puede proveer a los individuos en situación de pobreza con un arma decisiva para incrementar en forma sólida los niveles de vida, esa es la educación.

### El caso de la salud y la seguridad social: el Sistema Nacional de Salud

En las primeras décadas de este siglo la gran mayoría de los mexicanos estaban expuestos a problemas de salud muy severos. Atacar estos últimos representó una tarea colosal que en un principio significó evitar una gran mortalidad (sobre

---

todo infantil y materna). Cincuenta o sesenta años después la cuestión de la salud es diferente: con una mortalidad considerablemente menor -debido a las políticas sanitarias, el desarrollo socioeconómico, los avances en materia educativa y los adelantos de la medicina moderna-, el horizonte inmediato de la salud se dirige a fortalecer la medicina preventiva. Esto significa en términos muy simples que en la actualidad el reto, además de salvar vidas, es mejorar cualitativamente la salud de más mexicanos. Ello es crucial para complementar eficazmente el esfuerzo educativo y de vivienda que una política social orientada a las capacidades básicas debe tener.

#### Desarrollo del Sistema Nacional de Salud<sup>7</sup>

Es necesario -para fines analíticos- distinguir algunas etapas en el desarrollo de las políticas de salud en México. Entre 1929 y 1943 era imprescindible el ataque a una elevada mortalidad, la mitad de cuyo impacto recaía sobre niños menores de cinco años. Por ello se iniciaron esfuerzos dirigidos a atacar las enfermedades epidémicas propias de diversas regiones. A partir de la necesidad de que la medicina accediera a las zonas rurales, se creó el servicio social de pasantes que inspira al concepto actual de la atención primaria de la salud. Como se verá más adelante, la población de las regiones con menor desarrollo relativo han requerido siempre y fundamentalmente, servicios primarios de salud que refuercen la prevención y abatan así un enorme porcentaje de las enfermedades que se pueden presentar comúnmente y que tienen una solución relativamente sencilla.

Con la disminución de enfermedades epidémicas y la creación y expansión de hospitales llega la llamada etapa institucional (1943-1958) de las políticas de

---

salud. En este lapso habrían de consolidarse los principales aspectos políticos y administrativos del futuro Sistema Nacional de Salud, al tomar lugar, por primera vez, el carácter ocupacional y abierto (general) de la atención. Nacieron así la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto Mexicano del Seguro Social. En los primeros tres años de esta etapa se construyeron más de 50 hospitales además de instituciones descentralizadas en áreas específicas de la salud (medicina infantil, cardiología, cancerología, neurología, etcétera).

Una vez que las principales instituciones de la política de salud se establecieron -por lo menos en sus dos ejes, el sistema abierto y derecho-habiente- confluyeron dos fenómenos fundamentales: el crecimiento y mejoramiento de los servicios de seguridad social y el arribo a un crecimiento demográfico sin precedentes. En efecto, la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960 completó el subsistema de salud derecho-habiente (dando cabida a los empleados y trabajadores del gobierno) mientras que prosiguió la expansión de clínicas y hospitales. Sin embargo, el crecimiento de la tasa de nacimientos hacia los años sesenta impuso un reto adicional sobre la oferta de servicios de salud. La expansión y el perfil decisivo del Sistema Nacional de Salud hubo de corresponderse con una definición de la atención a la salud en términos curativos e institucionales donde el papel de las especialidades y la tecnología fue crucial.

Desde el punto de vista de los sistemas institucionales, los servicios de salud han involucrado características propias respecto a otras capacidades básicas. A diferencia del caso educativo -en el que fundamentalmente se erigió una sola agencia nacional dedicada a la educación básica- en México se han desarrollado diferentes instituciones de servicios médicos y en general de políticas sanitario-asistenciales. Esto se debió a que las agencias públicas



---

correspondientes se han dedicado a atender definiciones distintas de beneficiarios que, como hemos visto, remiten, en lo institucional y en lo político, a diferentes grupos de la población. Pueden distinguirse los servicios de salud destinados a la población en general, los servicios de seguridad social y los servicios destinados a empleados de actividades específicas del Ejecutivo y del sector paraestatal (el Ejército, la Marina, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, etcétera). Frente a estos avances debieron pasar muchos años antes de que la atención a zonas marginadas y deprimidas -que requieren una oferta de servicios muy distinta a la de las grandes urbes- tuviera nuevas definiciones de política. El gobierno encontró finalmente, a partir de la creación de COPLAMAR en 1977, "un modelo de atención a la población no derecho-habiente en las zonas rurales". Este instrumento de servicios médicos en zonas apartadas constituyó un mecanismo concreto de apoyo a la salud como capacidad básica. Paradójicamente, la existencia de COPLAMAR como instrumento de medicina comunitaria -frente al reto demográfico y a los problemas de salud en las áreas marginadas de la ciudad y el campo- puso de relieve los límites a las políticas de la salud en términos de una estructura institucional dividida.

Así las cosas, la etapa institucional de las políticas de salud ha tenido, en términos de lo que podría llamarse un modelo de salud pública, su agotamiento hacia principios de los ochenta frente a los problemas de una política general de salud que no consigue aún la universalidad y la equidad, y cuya efectividad y eficiencia son precarias. De 1983 en adelante puede pensarse en una nueva etapa: el logro de un Sistema Nacional de Salud adecuado a las necesidades de la sociedad mexicana de hoy. Entre ellas, la atención a la pobreza es sin duda, la más urgente. Se ha elevado a rango constitucional el derecho a la salud y, al nivel de la planeación gubernamental, se han establecido las bases de un sistema

---

nacional. Sin embargo, es claro que la falta de calidad a través de un sistema inequitativo plantea a la cuestión de la pobreza y las capacidades básicas asociadas a ella como elementos claves de desarrollo.

### El Sistema Nacional de Salud: las cuentas pendientes

A pesar de que las actuales instituciones ya se organizan en un sistema nacional, se requiere consolidar una planeación que abandone en definitiva una trayectoria de discontinuidad en la que no han existido los elementos de una producción eficaz y eficiente de servicios médicos.<sup>8</sup> La nota dominante en la atención que presta el sistema nacional, a través de sus dos subsistemas -el derecho-habiente y el abierto- ha sido la medicina curativa. En retrospectiva hemos podido ver que el desarrollo del Sistema Nacional de Salud inició priorizando la prevención de enfermedades graves mediante campañas sanitarias que evitaran una alta mortalidad. Sin embargo, a medida que se construye un complejo sistema de instituciones donde es posible la atención de todo un espectro de enfermedades, cobran relevancia tanto la desatención de la población marginada -no sólo regionalmente sino en sus capacidades básicas- como la calidad y la definición de los servicios que dicha población ha de recibir.

A pesar de los avances iniciados por COPLAMAR y la continuidad y mejoramiento de ese esfuerzo en el actual Programa Nacional de Solidaridad, es visible el énfasis actual de la atención que presta, en su conjunto, el Sistema Nacional de Salud. La distribución del presupuesto para todo el sistema según el tipo de atención (preventiva o curativa), indica que más de dos terceras partes de los recursos financieros se asignan a esfuerzos curativos, contra apenas 5.2 por

---

ciento dedicados a la prevención (el resto de dedica a "otros programas" e investigación). Ahora bien, este tipo de asignación mejora si se compara el sistema abierto versus el derecho-habiente, aunque aún acusa la abrumadora presencia de la atención curativa en los subsistemas de salud. En efecto, casi el 10 por ciento del presupuesto de salud se dedica a la atención preventiva en el sistema abierto (y 49.2 por ciento a la atención curativa), contra 3.9 por ciento de los recursos del sistema derecho-habiente al primer concepto y 78.3 por ciento al segundo.<sup>9</sup>

Las políticas de salud que han desarrollado las instituciones correspondientes, no sólo han planteado una definición de política relativamente lejana del problema central que nos ocupa -la capacidad básica salud de la población-, sino que también han producido servicios médicos que, a pesar de sus evidentes avances en términos epidemiológicos y técnicos, no han situado aún el concepto de la calidad al centro de la planeación de sus políticas. Si bien es cierto que los recursos destinados a la salud varían significativamente entre subsistemas y aun entre agencias, debe deslindarse por completo el nivel de recursos disponibles a cualesquiera instituciones, de los niveles de calidad de los servicios. De poco serviría asignar montos de presupuesto mayores a instituciones específicas o a todas ellas sin considerar políticas tendientes a hacer un mejor uso de los recursos existentes. Como veremos, hay elementos subyacentes a la calidad de los servicios, que escapan al simple nivel presupuestario de las agencias.

El Sistema Nacional de Salud se compone de diferentes agencias y no supone, como en el caso de la educación básica, la presencia de una sola gran institución de servicio. Ello, sin embargo, no evita que existan síntomas de centralización y burocratización en las agencias públicas. Como en el caso

---

educativo, las autoridades del sector han advertido un problema real de calidad en los servicios de salud. Aunque quizá con menos antecedentes que en aquel caso, ya han surgido intentos de reestructuración administrativa en algunas de las instituciones de salud. Sin embargo, el fenómeno de la reestructuración administrativa no ha dejado de traer -para el caso que se reseña a continuación- fenómenos de conflicto que evidencian la importancia de los factores político-institucionales en la política de salud. No debe descartarse, por lo tanto, que la existencia de grupos de interés en las agencias públicas de salud, aunque legítima, incida en los problemas de planeación y eficiencia.

Como ejemplo de los límites institucionales de reestructuración es posible mencionar las pugnas intrasindicales que se suscitaron entre 1989 y 1990, durante la revisión contractual de las relaciones laborales en el IMSS. Evidenciaron la dificultad de introducir cambios significativos en la organización del trabajo que ha privado en clínicas y hospitales de ese Instituto. A partir de la necesidad de emprender un proceso de reestructuración en el IMSS, se buscó modificar las ramas y categorías de los puestos en diversas funciones así como introducir la movilidad y el uso flexible del recurso trabajo. Asimismo, la reestructuración planteó el establecimiento de mecanismos meritocráticos (puntualidad, asistencia, modificación de los días de descanso). La profundidad de los cambios que todo ello suponía en el contrato colectivo puso de manifiesto el distanciamiento entre la dirigencia del sindicato y las bases afiliadas, que terminaron por desconocer a aquella y la validez de su autorización al nuevo contrato colectivo.<sup>10</sup>

En efecto, ello ocurrió a lo largo de un proceso mediante el cual los delegados de las secciones sindicales exigieron -entre otras demandas- la convocatoria a una Asamblea General en vísperas de celebrar el XXI Congreso Nacional Extraordinario. Dado que las autoridades del sindicato se retiraron de

---

dicho congreso -sin negociar modificación alguna al contrato colectivo planteado- los delegados establecieron una Asamblea Permanente. Con ello se evidenciaba el divorcio entre dirigentes y representantes, así como la legalidad de un contrato colectivo que al igual que el entonces secretario general del SNTSS, terminó siendo desconocido por un movimiento sindical que alcanzó a tener resonancia en el interior del país.<sup>11</sup> A pesar de la ya inevitable renuncia del secretario general y de la aceptación -por parte de las autoridades del IMSS- de modificar algunas cláusulas del nuevo contrato, una parte del movimiento sindical se radicalizó. Así se inició otra etapa más del conflicto sindical en el IMSS que pondría de relieve la imposibilidad de negociación entre las partes.

La nueva facción radical se erigió en disidencia y dejó atrás la posibilidad de un consenso. No solamente se elevó el nivel de exigencia salarial, sino que también se endurecieron las condiciones de negociación. Ello no sólo implicó un incremento en el nivel de las demandas, sino también el inicio de una huelga de hambre por parte de una decena de trabajadores. Poco después se realizó la toma de las oficinas de la Organización Mundial de la Salud, llevando la presión política del movimiento sindical a su punto máximo.

Con todo, la radicalización de los disidentes terminó siendo infructuosa y su desgaste sólo fue cuestión de tiempo. El saldo del conflicto, a pesar de las modificaciones contractuales que buscaron un mayor nivel de eficiencia, puso de manifiesto un cambio laboral no concertado y en última instancia no fincado sobre la acción colectiva de los trabajadores organizados. Detrás de dirigencias sindicales incapaces de generar cooperación y concertación en aras de una mayor calidad de los servicios, los trabajadores de la salud acabaron por representar un grupo de interés inusitadamente politizado y eventualmente desmovilizado. Cabe reparar en que otros intentos institucionales de reestructuración podrían estrellarse

---

en el muro del conflicto en desmedro, a fin de cuentas, del mejoramiento de los servicios de salud.

Los límites de los servicios de salud, desde el punto de vista político-institucional no terminan, sin embargo, en la imposibilidad de trasladar del conflicto a la cooperación la acción colectiva de trabajadores y empleados organizados para así negociar el cambio necesario. En efecto, hay factores institucionales que anteceden a los servicios de salud e influyen subsecuentemente en el sistema nacional. Como ha afirmado Julio Frenk, "el sistema de educación superior comparte, con el de atención médica, un signo inequívoco de fracaso: la coexistencia de médicos sin empleo y de poblaciones sin servicio".<sup>12</sup> Mientras que en 1986 más de 9 millones de personas no tenían acceso a los servicios permanentes de salud, la Encuesta Nacional de Empleo Médico encontró que 7 por ciento de los médicos de las ciudades están desempleados. Y el fenómeno del mercado de trabajo de los médicos es aún más complejo: 1) el subempleo cualitativo abarca el 11 por ciento del total de egresados que se dedican a actividades distintas a la medicina; y 2) el subempleo cuantitativo, a un porcentaje igual de egresados que ejercen profesionalmente, con niveles bajos de productividad y/o obteniendo remuneraciones precarias. Para completar el panorama, se estimó, a partir de la encuesta mencionada, que de los 81,000 médicos en funciones en 16 ciudades de la República Mexicana, casi el 30 por ciento padecían alguna situación de sub o desempleo.<sup>13</sup>

Esta situación del mercado de trabajo, que evidentemente incide en la calidad y estructura de la provisión de servicios médicos, se relaciona con el enorme crecimiento de la matrícula y del número de egresados que ha tenido lugar por lo menos desde 1970 (una década después la primera se triplicó y el segundo se más que quintuplicó). Adicionalmente, el desplazamiento de la UNAM

---

como institución líder -por diversas razones- trajo consigo la creación de escuelas públicas de baja calidad y de escuelas privadas con intereses predominantemente lucrativos. El resultado de todo ello ha sido la polarización de los sistemas educativos, lo cual implica que las escuelas de medicina han presentado un efecto considerable de estratificación social: el nivel socio-económico del estudiante se ha correlacionado fuertemente con la posibilidad de hacer asequible una educación de mejor calidad.

Ahora bien, el espacio de posgrado para que los egresados hagan residencia de especialidad se ha mantenido prácticamente constante en estos años. Si a esto agregamos que los estudios de posgrado se han vuelto la credencial más importante para las posibilidades laborales de los médicos, el efecto de una deficiente calidad de pregrado -donde la matrícula es enorme- sesga aún más el destino laboral de esos médicos. La existencia de una oferta médica muy segmentada, está desde luego determinada en el hecho de que la procedencia de una escuela privada y/o del centro o del norte del país tiene un peso considerable en la posibilidad de obtener una residencia. En suma, si se conjuntan una oferta heterogénea y enorme de egresados, una capacidad de producción limitada de residentes y un sistema de atención en el que la especialidad es fundamental para el empleo, se genera -como ha expresado Frenk- un segmento marginal de médicos mayoritariamente desprovistos de especialidad, con productividad e ingresos precarios e inestabilidad en el empleo. Al final de todo este proceso se tiene, en términos muy simples, lo siguiente: ".. los hijos de los pobres van a las peores escuelas de medicina, son rechazados de las residencias de especialidad y acaban sin empleo, trabajando fuera de la medicina o -para cerrar el círculo vicioso- ofreciendo atención de baja calidad a los pacientes pobres".<sup>14</sup>

---

Con todo, el mejoramiento de la calidad de la atención a la salud, por parte de diversas agencias a las que finalmente no acceden o acceden precariamente los mexicanos en la peor situación, lleva a una consideración que, de centrarse en las capacidades básicas, contempla la redefinición de las políticas de la salud y de su sistema institucional. En este punto es crucial una atención extensa y conveniente (preventiva) que efectivamente tienda a cubrir a la población que padece niveles de pobreza endémica. La medicina preventiva -que requiere de médicos no necesariamente especializados pero sí enfocados a la atención primaria de la salud- tiene entonces un papel protagónico en una mejor política social de salud. Permitiría ofrecer atención preventiva a la población que, cubierta o no por el sistema institucional, requiere fortalecer eficazmente sus capacidades básicas.

Subyace a esta redefinición de política pública, un cambio profundo desde el punto de vista político de la oferta social de salud. Mediante COPLAMAR y más exactamente, con los recientes esfuerzos del PRONASOL por llevar atención a las comunidades más desfavorecidas, ha comenzado ya a romperse la dualidad del Sistema Nacional de Salud. Se trata de una oferta de servicios más flexible y directa que la que los subsistemas derecho-habiente y abierto han podido generar. Ello permite atenuar la selectividad tradicional de la oferta, redestinando recursos hacia población apartada que se ubica en una situación de pobreza. No obstante, como se verá, este es sólo el principio del cambio que se requiere para disponer de un sistema nacional menos inequitativo, de mejor calidad y tendiente a cubrir a la población objetivo bajo la definición preventiva que exige la capacidad básica salud. Paralelamente a la reforma de las instituciones de salud, se requiere seguir actuando mediante los esfuerzos directos de programas como PRONASOL. Ello permite atender los problemas más urgentes de salud asociados a la pobreza.



---

El caso de la vivienda: antiguos problemas y nuevas soluciones<sup>15</sup>

La vivienda refiere, desde un enfoque de capacidades básicas, particularidades importantes en su definición de política social. La vivienda es quizá, de los bienes socialmente necesarios, el que involucra una provisión más compleja. Resultaría por lo menos controvertible hablar de un "sistema nacional de vivienda" -dada la heterogeneidad de condiciones económicas, geográficas y sociales que involucraría tal concepto. Simplemente, en el concepto de vivienda digna viene aparejada -en forma variable para casos específicos- una serie de servicios (drenaje, alcantarillado, agua potable, electricidad, etcétera) que son imprescindibles para ofrecer protección, seguridad y un ambiente físico adecuado para el desarrollo humano.

A pesar de la complejidad que involucran las políticas de vivienda, no dejan de presentarse cuestiones de carácter político-institucional que han acusado en el tiempo síntomas de inequidad e ineficiencia por parte de las agencias e instrumentos correspondientes. Puede aceptarse de antemano que los factores inherentes a la necesidad de vivienda hacen que se encuentren absolutamente rebasados los límites de capacidad de respuesta de las instituciones, muchas de las cuales, por cierto, no se abocan a la población que vive en pobreza extrema o moderada. Sin embargo, procede analizar suscitadamente cómo es que han existido determinantes políticos de la oferta social de vivienda y sus servicios asociados, y la importancia de todo ello para un enfoque de la política social como instrumento de eficaz apoyo a las capacidades básicas de la población.

---

## Las instituciones de vivienda: sesgos y dilemas

Cabe partir de dos tipos irreductibles de la demanda por vivienda: la potencial y la efectiva. La primera refiere a la población cuya vivienda no reúne las características mínimas pero que no puede acceder a formas de financiamiento para demandar la vivienda efectivamente y casi seguramente debe esperar a que las instituciones o agentes de la oferta social -políticamente determinada- resuelvan sus necesidades, en parte o totalmente. El segundo tipo de demanda por vivienda simplemente se refiere a la población que puede acceder a mecanismos de financiamiento que le permitirán, tarde o temprano, adquirir alguna forma de vivienda digna. Es la demanda potencial de vivienda la que interesa a la política social y tiene, desde el punto de vista de las capacidades básicas, un reto de consideración, según pudo apreciarse en el capítulo III.

La satisfacción de la demanda por vivienda ha acusado sin duda características de selectividad que evidencian una correlación determinante para la oferta social: la provisión de vivienda ha estado atada, por largo tiempo, al apoyo político de determinadas clientelas. Efectivamente, la política habitacional buscó tradicionalmente reducir la desigualdad producto del propio sistema económico y a la vez afirmar la legitimidad de programas e instrumentos de política frente a los gobernados.<sup>16</sup> Entre 1930 y 1960, la expresión política de la demanda habitacional pudo canalizarse institucionalmente y sus protagonistas fueron la clase obrera organizada y los grupos medios de la sociedad mexicana. Ello demuestra elocuentemente el hecho de que los grupos con un mayor acceso a formas de organización -dadas las características corporativas y patrimoniales del sistema político- los que mejor pueden verse favorecidos por las políticas públicas.

---

El aspecto crucial para la política social es que, el peso de la acción de los grupos organizados ha introducido un sesgo hacia la desatención a que han estado sometidos quienes no han tenido acceso a las formas organizadas de la acción colectiva. Estos han sido los integrantes de la población más pobre que, inmersa en el fenómeno de la migración campo-ciudad o simplemente en una situación de aislamiento geográfico y político, ha padecido con mayor agudeza el problema de vivienda, dentro del problema integral de la falta de capacidades básicas.

Es posible afirmar que hasta antes de 1960 se dio una incipiente provisión de vivienda a trabajadores y burócratas organizados, en estrecha asociación con el IMSS y con la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (antecesora del ISSSTE), respectivamente. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización que tuvo lugar en los años cincuenta y sesenta puso de relieve la presencia de nuevos grupos medios. La pluralización ocupacional y social de éstos anticipaba que sus demandas desbordaban los organismos del sistema corporativo, lo cual no evitó que desde el gobierno se generara una respuesta de política. En 1963, al crearse el Programa Financiero de Vivienda, empezaron a asignarse recursos de la banca privada a producir las llamadas viviendas de interés social mediante el Fondo para la Vivienda (FOVI) del Banco de México. Con ello, no sólo se fomentaba la creación de empleos -mediante una mayor actividad de la industria de la construcción- y se buscaba una solución financiera para la vivienda de los grupos medios, sino que se respondía a una potencial demanda política por vivienda.

Al final de cuentas, las políticas de vivienda hasta 1970 tuvieron una presencia tímida en la actividad general de construcción habitacional (la acción gubernamental para los grupos medios y bajos representó sólo el 7.8 por ciento de las viviendas construidas entre 1960 y 1970). Aún más importante, las capas

---

mayoritarias de la población se dedicaron en esos años a la autoconstrucción o contratar alguna forma de construcción privada. De hecho, la demanda principal de estos grupos se enfocó a la tenencia de sus terrenos y a la provisión de servicios básicos. Todo lo cual recuerda la presencia de prácticas clientelares que ilustran en forma privilegiada el carácter asimétrico y atomizado de la relación entre el sistema político y las comunidades pobres. Es de notar, sobre todo, el carácter limitado y difuso que ha tenido la respuesta de política dirigida a los grupos sumidos en la pobreza moderada o extrema, urbana o rural.<sup>17</sup> Como se verá a continuación, los canales tradicionales previstos por el sistema político para la relación sociedad-gobierno, fueron claramente rebasados en el caso de la vivienda. Lo anterior, unido a cambios en la política social de los últimos lustros, trajo la instrumentación de diversos programas y mecanismos que se plantearon la atención de los sectores más desfavorecidos de la población mexicana.

#### La oferta social de vivienda: instrumentos y problemas

La relación tradicional entre el gobierno y los pobres de la ciudad estuvo mediada mucho tiempo por un intermediario político al que se le ha identificado como "cacique urbano". Este personaje normalmente fungió como comisario ejidal y controló y capitalizó la invasión de tierras y el fraccionamiento clandestino de terrenos. Al cabo del tiempo, el cacique urbano terminó haciendo labor de gestión para los servicios fundamentales y la regularización de la tenencia de los predios. Sin embargo, a partir de 1968 se desarrollaron movimientos populares al margen de la estructura del PRI en varios puntos de la República, sobre todo en el norte. Ante el surgimiento de organizaciones políticas independientes orientadas a la

---

cuestión habitacional, se fueron creando, a partir del final de la década de los años sesenta y hasta la de los ochenta, diferentes instituciones y fondos que han buscado de diversas maneras enfrentar el problema de la vivienda popular.

La primera de ellas fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). En 1970 nacieron la Dirección General de la Habitación Popular del Distrito Federal (DGHP-DDF) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO). Dos años más tarde, se creó el INFONAVIT, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo para la Vivienda de los Miembros de las Fuerzas Armadas (FOVIMI). Se crearon también -para el nivel municipal- el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), la Procuraduría de Colonias Populares (dependiente del DDF), y el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Monterrey (FOMERREY). Finalmente, partiendo de las experiencias de las primeras instituciones dedicadas a la habitación de la población con menores ingresos como la DGHP, AURIS e INDECO, se creó en 1981 el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Buena parte de la década de los setenta atestiguó una acción de carácter muy limitado para la vivienda popular a través de instituciones como DGHP-DDF, INDECO, FIDEURBE, y AURIS (sólo 4.8 por ciento de los recursos destinados a necesidades habitacionales se asignó a la población de bajos ingresos). Aunque estas primeras experiencias institucionales han sido de importancia no tuvieron comparación con la atención que se dio a las capas medias. A finales de la década, y en el contexto de la nueva planeación gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Vivienda, definieron claramente la diferencia entre vivienda de interés social y vivienda popular -ésta última dirigida a la población en situación de pobreza. Además de la propuesta de planear el

---

desarrollo de ciudades a todos los niveles (nacional, estatal, municipal) se establecieron los conceptos de fomento a la auto-construcción y la vivienda progresiva así como lotes y servicios, pie de casa y mejoramiento a la vivienda.

Los conceptos anteriores fueron aprovechados primero por el INDECO y posteriormente por el FONHAPO. Esta última institución es la más relevante para un análisis de política social basado en las capacidades básicas. Como se verá, su énfasis ha sido promover la vivienda progresiva, estimular el mejoramiento de las viviendas así como apoyar la práctica de la autoconstrucción. Estos elementos, aunque cruciales en una nueva política de vivienda, han tenido los límites de la propia dimensión del FONHAPO, que ha sido de suyo restringida y que, sobre todo, vivió prácticamente desde su creación el impacto de la crisis económica.

Así las cosas, en los setenta la atención habitacional a grupos de ingresos bajos ha sido precaria pero impulsada por el carácter político de su provisión -cuya demanda ha rebasado los canales institucionales convencionales. En los ochenta la dimensión política del problema de la vivienda se ha hecho manifiesta al tiempo que, frente a la creación del FONHAPO, ha nacido la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) que eventualmente ha incorporado a organizaciones de pobladores y colonos pertenecientes a todo el país. Los sismos que tanto afectaron a la Ciudad de México en 1985 hicieron que la cuestión habitacional se convirtiera en aspecto clave de la política social durante el sexenio 1983-1988. Además de elevar a rango constitucional el derecho a la vivienda, se expidió la Ley Federal de Vivienda, que contempla conceptos importantes para el problema de la vivienda popular. Con todos estos avances, sin embargo, aún no es posible afirmar que el sesgo fundamental de la política de vivienda haya desaparecido. Tan sólo en 1987, FONHAPO recibió el 3.9 por ciento de los recursos disponibles a las insituciones de vivienda, mientras que los sindicatos

---

(principalmente CFE y PEMEX) así como los fondos destinados a la población asalariada (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI/ISSSFAM) contaron con el 34.2 por ciento y finalmente, el instrumento dirigido a los sectores medios, FOVI-Banca, 50.4 por ciento.<sup>18</sup>

Además de los sesgos evidentes que ha sufrido la política de vivienda, es posible señalar la influencia específica de grupos de interés en las propias instituciones dedicadas a la habitación de sectores específicos como los asalariados. Un ejemplo claro de esto lo ha representado el INFONAVIT, en el que la influencia de grupos de interés (como la burocracia sindical o la propia burocracia institucional) ha tenido consecuencias determinantes. Ello es patente en el funcionamiento discrecional que hasta hace poco tiempo se tenía de los fondos aportados por los patrones para la vivienda de los trabajadores. De este modo, una vez trasladados al INFONAVIT no han podido controlarse los recursos de manera eficiente ni han generado los mejores resultados posibles (calidad de las viviendas). Lo primero puede ilustrarse en el manejo que durante los años más agudos de la crisis se hizo de los recursos en el INFONAVIT: el hecho de no haber indizado con el salario mínimo los pagos al fondo de ahorro -que fueron rebasados por la inflación- hasta 1987, trajo consigo su descapitalización. Dada una tasa real de recuperación de los créditos otorgados por INFONAVIT de sólo 14.4 por ciento -hasta antes de la indización- se generó un subsidio de más de 80 por ciento a dichos créditos. Irónicamente, ese subsidio fue pagado por las contribuciones correspondientes a los trabajadores que aún no habían recibido los beneficios del fondo, y a favor de trabajadores discrecionalmente favorecidos por la burocracia sindical, que ha contado tradicionalmente con influencia en la asignación de vivienda en favor de determinadas organizaciones sindicales o clientelas.

Recientemente se ha mejorado el funcionamiento y la transparencia en el

---

uso de los fondos del INFONAVIT y, por lo tanto, hay un avance en el otorgamiento de vivienda para trabajadores asalariados. Sin embargo, desde el punto de vista de las capacidades básicas, el esfuerzo más importante en materia de vivienda es el que ha realizado el FONHAPO. Esta institución se ha planteado atender a la población de bajos ingresos, otorgando créditos a jefes de familia que ganan hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados y con dependientes económicos. Aproximadamente la mitad de los créditos que otorga se asignan -a diferencia de FOVI o de INFONAVIT- a proyectos de vivienda progresiva, y la tercera parte de ellos son utilizados en proyectos de lotes y servicios. Por todo esto, FONHAPO mantiene un enfoque conveniente para la población que no sólo requiere vivienda, sino el propio espacio físico de la misma. Obtiene así un mejoramiento eficaz de las viviendas correspondientes y lo hace a un costo relativamente bajo. Todo esto convierte al FONHAPO en la institución indicada para responder a un alto porcentaje de la población. No obstante, el límite de una institución como FONHAPO radica en la fuente de sus recursos. Por concepto de recuperación de sus créditos alcanza a cubrir el 40 por ciento de su financiamiento, un porcentaje igual a partir de créditos de organismos internacionales -como el Banco Mundial- y el resto a partir de aportaciones de la Secretaría de Hacienda.<sup>19</sup>

A partir de experiencias como las del FONHAPO es posible afirmar que existen formas alternativas de apoyar la vivienda de la población que se encuentra en situación de pobreza. El diagnóstico sobre el problema que puede verse en el Capítulo III no deja duda sobre lo que caracteriza a la capacidad básica habitación: los instrumentos disponibles de política pública, los recursos necesarios, la magnitud del déficit en la materia y la calidad de las viviendas en el país hacen de la política habitacional una tarea de largo plazo que debe descansar



---

sobre fórmulas que involucren desde la obtención de predios con los servicios fundamentales, hasta la construcción progresiva de la vivienda propiamente dicha. La experiencia del FONHAPO, al igual que diversas experiencias en materia de políticas públicas en otras latitudes del orbe permiten advertir que la mejor estrategia a favor de la población que vive en la pobreza es la de apoyo a proyectos de lotes y servicios.<sup>20</sup> Esta alternativa, sin embargo, aún no está exenta de limitaciones, algunas de las cuales tienen que ver con el proceso político de la oferta social de vivienda.

El fenómeno mundialmente conocido de los asentamientos irregulares viene a sumarse al problema de la vivienda de la población más pobre. Es claro que la inseguridad en la tenencia de la tierra no permite que los habitantes de este tipo de asentamientos tengan incentivos a invertir tiempo y recursos en sus viviendas para hacer factible políticas como las de lotes y servicios, ya que persiste en ellos el riesgo de un eventual desalojo. En la medida en que pueda enfrentarse este problema -regularizando predios, otorgando títulos de propiedad, etcétera- la política social de vivienda tiene mayores posibilidades de éxito. El FONHAPO se ha inscrito en la línea de este tipo de alternativas, aunque sus límites en la escasez de fondos y en la interminable demanda potencial que enfrenta son claros. Aunado a ello, esta institución ha experimentado el dilema que implica enfrentarse a la presión política que diferentes organizaciones -del ámbito corporativo pero también independiente- han llegado a ejercer para beneficiarse de los programas. Ello puede afectar los resultados de política -como se ha sugerido en la primera parte de este capítulo- porque la presión de las organizaciones puede sesgar los proyectos de lotes y servicios o de vivienda progresiva hacia grupos de la población que, dentro de los márgenes de una situación precaria, no son los que están en la peor situación. Finalmente, es

---

importante señalar la importancia de que instituciones como el FONHAPO mantengan una tasa adecuada de recuperación sobre los recursos invertidos en sus proyectos. La razón es que ello posibilita la creación de más proyectos y la atención de más beneficiados.

La vivienda como capacidad básica tiene, como se ha visto, características que la distinguen de otras áreas de política social, tanto en la naturaleza de los límites político-institucionales como en las diversas formas de los instrumentos de política. La respuesta a las necesidades de vivienda es compleja y correlativa a casos específicos, pero difícilmente puede atacarse con una sola gran institución o con un solo mecanismo. Como en ninguna otra área de política social, el aspecto político de la demanda -que ya ha rebasado las instancias tradicionales del sistema político- abarca la problemática urbana en toda su expresión (espacio físico, medio ambiente, servicios complementarios). Finalmente, la experiencia aportada por FONHAPO o incluso actualmente a través del Pronasol, confirman que los esfuerzos institucionales requieren en gran medida de la organización comunitaria. Como ha podido apreciarse en el capítulo III, lo complejo que resulta definir la vivienda mínima y aún más el déficit de la misma como un concepto comprensivo, son una muestra de que, particularmente en el caso de la vivienda, se precisa de fórmulas flexibles y adaptables a las diferentes condiciones que privan en el territorio. Esto apunta hacia un esfuerzo de política que, apoyado en los niveles federal y estatal, pueda proceder en forma descentralizada para obtener los mejores resultados para la población de menores ingresos.

---

## El cambio necesario: un nuevo proceso político de la oferta social

Hemos visto que los límites políticos de la oferta social afectan de diversas formas a las instituciones que hacen la política social en las áreas de educación, salud y vivienda. Estos límites prefiguran, a fin de cuentas, un horizonte complejo de dificultades para llegar realmente a apoyar las capacidades básicas de la población más pobre. La atención que han llegado a recibir los grupos de esta población (cuando la han recibido, en el campo o la ciudad) puede resumirse en dos situaciones: 1) el sistema institucional ha generado una oferta social de poca calidad, con resultados superficiales en lo que a la adquisición de capacidades básicas se refiere; 2) el fenómeno del clientelismo político ha supuesto que líderes y autoridades al nivel local y regional -por ejemplo, en tiempos de elecciones- generen respuestas de política que generalmente impactan en forma desarticulada y superficial la adquisición de aquellas capacidades.<sup>21</sup> Todo ello tiene un impacto en la efectividad de las políticas sociales, desde sus niveles de calidad y el carácter de sus objetivos hasta la posibilidad de que ni siquiera constituyan acciones dirigidas a la población-objetivo.

Sobre este último punto, es crucial advertir que el fenómeno político que diversas autoridades y líderes comunitarios y funcionarios han hecho tradicionalmente de la gestión social, se ha traducido en respuestas de política que, de darse, no integraron las diferentes áreas de atención social (educación, salud, infraestructura básica, etcétera) en un esfuerzo sistemático y coherente. Este esfuerzo tampoco ha involucrado a los individuos y a las comunidades en una relación gobierno-sociedad que fomentara la reciprocidad y la participación (como sucede en un esquema de libertades políticas). Ello explica mucha de la debilidad de las políticas en la adquisición de las capacidades básicas (que,

---

como se recordará, están altamente correlacionadas). La ineficiencia e ineficacia de innumerables y desarticuladas respuestas de política a la población pobre tienen mucho que ver con las formas de organización social que propició o determinó el proceso político de la oferta social.

Por ello, no es extraño que gobiernos sucesivos hayan ido diseñando una respuesta de política social diferente que, sin los límites del sistema institucional y de la práctica clientelar típica, atacaran concretamente la pobreza (o como se le llamó en algunas administraciones, la marginación). No es exagerado, entonces, reconocer que la idea de un programa contra la pobreza -como se observó en el capítulo anterior- haya incorporado un esfuerzo de política que tiende a "brincar" los obstáculos institucionales y clientelares para acudir en forma cada vez más directa a las localidades y regiones donde, de hecho, está -en mayor o menor grado- la pobreza. Puede decirse que el Programa Nacional de Solidaridad ha venido a representar una tentativa en esa dirección, además de implicar un proceso político de la oferta gubernamental que, por lo menos desde su definición, se distingue de programas pasados.

En el capítulo VIII abordaremos las dos piezas de la política social: instituciones y programas. Para poder planear las directrices generales de una política social contra la pobreza que parta de las condiciones de las instituciones y programas existentes, habrá que retomar los aspectos de la reforma de las instituciones y de la lógica del Pronasol en términos del proceso político. Antes, sin embargo, conviene plantear el contexto de las políticas sociales en un mundo donde el carácter de las necesidades sociales y de los procesos de transformación específicos (los económicos, por ejemplo) dictan problemas y soluciones diversos. En todos los casos, a pesar de las diferencias, la importancia de las capacidades básicas está presente. El próximo capítulo trata entonces acerca de algunas

---

experiencias internacionales en materia de política social.

## Notas al Capítulo VI

1. Este capítulo aborda las principales instituciones correspondientes a las tres áreas básicas de política social. El análisis sobre el único programa que se considera -Solidaridad- no terminó en el capítulo anterior sino que se retoma en el último capítulo.
2. Ver CIDAC: Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. México, Diana 1992, capt. II.
3. Ver resultados de las evaluaciones practicadas por la SEP a los niños: Ibid., cap. III.
4. Yolanda de los Reyes: "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.): Descentralización y democracia en México. México, El Colegio de México, 1986, p. 168.
5. CIDAC, op. cit., pp. 69-80.
6. Ibid., pp. 67-68.
7. Para ampliar el tema del desarrollo de las instituciones de salud ver Jesús Kumate: "La Salud Pública en México", en Examen, año 2, no. 21, 15 de febrero de 1991.
8. Sobre las necesidades de las políticas de la salud y el Sistema Nacional de Salud ver Julio Frenk: "La salud en transición", en Nexos, año XI, no. 130, octubre de 1988. pp. 25-30 y Manuel Ruíz de Chávez: "Planeación y calidad total en salud", en Examen, año 3, no. 36, mayo 1992.
9. Ver cuadros sobre el Sistema Nacional de Salud en Banamex: México Social (indicadores seleccionados) 1990-1991. México, Banco Nacional de México, pp. 277-278.
10. Para todo lo relativo al conflicto de los trabajadores del IMSS ver Carlos García V: "SNTSS: el conflicto de los trabajadores del IMSS" en Graciela Bensusán y Samuel León, (coords.): Negociación y Conflicto Laboral en México. México, Friedrich Ebert Stiftung y FLACSO, 1990, pp. 239-235.
11. Ibid., p. 248.
12. Julio Frenk: "El caso de la medicina", en Nexos, vol. 13, no. 149, mayo de 1990, p.55.
13. ibidem.
14. Ibid., p. 59.
15. La información contenida en esta sección ha sido tomada de CIDAC: Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales. México, Diana, 1991.
16. Ibid., p. 35.

- 
17. Ibid., pp. 35-60.
  18. Ibid., pp. 54-55.
  19. Ibid., pp. 90-91.
  20. Para profundizar en la alternativa de lotes y servicios como la mejor respuesta a una política de vivienda para la población que vive en la pobreza ver Ibid., pp. 124-129.
  21. Para hacer una consideración más profunda sobre la política social en general, el Pronasol y los distintos significados que éstos tienen ver Luis Aguilar Villanueva: "Solidaridad: tres puntos de vista" en Solidaridad a debate. México, El Nacional, 1991, pp. 127-138.

---

## VII. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN UN MUNDO CAMBIANTE

Hemos revisado en capítulos anteriores lo relativo al fenómeno de la pobreza y sus correspondencias con las políticas sociales para el caso de México. Cabe ahora dar un paso importante en la comprensión de la pobreza y de las políticas para atacarla: ¿Cómo es que en muy diversas regiones del mundo la política social, y en particular la lucha contra la pobreza, se vuelven actualmente indispensables? ¿Qué diferencias presentan y qué elementos comparten las soluciones de política que se están instrumentando en diversos países? ¿Qué papel juega la política social en las posibilidades de cambio que experimenta la mayor parte del mundo?

En este libro se ha enfatizado un enfoque de la pobreza -el de capacidades básicas- que no está desvinculado de las necesidades presentes en algunos países. Las experiencias varían en cuanto a la magnitud del fenómeno y a la cualidad específica de las políticas que se han instrumentado -dependiendo de los niveles de desarrollo de cada sociedad-, pero todas convergen en un punto: el gobierno no puede sustituir al mercado como agente de actividad económica para lograr un sistema económico competitivo. De forma análoga, el mercado no puede sustituir a la política social, entendida como un instrumento gubernamental dirigido a hacer posible la autodeterminación. Esto es, se precisan de medidas gubernamentales dirigidas a invertir recursos en aquella parte de la población que se encuentra en una situación de pobreza, para hacer posible su participación eficaz en la actividad económica y política de la sociedad.

El mundo atraviesa por cambios complejos en todos los órdenes y las políticas sociales no se encuentran al margen de estas transformaciones. Las

---

políticas sociales que se sustentan en la noción de sistemas de seguridad no son compensatorias y no respetan necesariamente el Principio de Diferencia, sino que constituyen formas de asegurar el bienestar de individuos cuya situación no es de ningún modo la peor. Hoy es necesario superar esta noción ya que no se trata de proveer bienestar o de asegurarlo; es necesario, en cambio, promover una política social que se dirija hacia la adquisición de capacidades básicas y, en algunos casos, a evitar que desaparezcan las ya existentes. Ello se debe al efecto complementario que tienen las políticas enfocadas a las capacidades básicas con respecto a los sistemas económicos, sociales y políticos. Al favorecer la autodeterminación de los individuos, la política social incrementa las posibilidades de desarrollo en el largo plazo y evita que éstas sean abortadas por procesos sociales convulsos.

La pobreza es aparentemente un denominador común de grupos de la población en muchos países con distintos grados de desarrollo. No obstante, el sitio especial que ocupa el aspecto de las capacidades básicas en algunas estrategias de política supone que éstas, además de compensatorias, anticipan de hecho problemas futuros de la vida social como es la marginación y como son los "cuellos de botella" de los sistemas productivos (falta de mano de obra capacitada, mercado interno menor al potencial, sectores de la población dedicados a las actividades informales, etcétera). Ante todo esto, es innegable que las políticas sociales no son sencillamente estrategias derivadas de la necesidad de hacer políticamente viables las reformas de las economías en aras de mantener la gobernabilidad, reforzar la legitimidad o asegurar el consenso. Como puede apreciarse en el carácter de diversas políticas sociales en el orbe, éstas van estrechamente ligadas a la propia viabilidad de los sistemas económicos, políticos y sociales del futuro.



---

Actualmente, las políticas sociales aparecen ante nuestros ojos como respuestas específicas a los retos de transición y reforma de muchos países. Ellas también pueden contribuir a la transformación de las condiciones de vida de sectores de la población que, aunque minoritarios -como en Estados Unidos-, sufren de un aislamiento social y económico que, en la superficie, aparece sólo como un problema de falta de empleo y/o falta de vivienda. Aún en estos casos, existe la conciencia de que no son meros problemas "residuales" de una sociedad desarrollada sino que representan la falta de integración comprensiva al conjunto de la sociedad, abarcando así aspectos que van desde el origen étnico, hasta la vida familiar y la actividad productiva.

Las concepciones de política social no son, por mucho, las únicas áreas de gobierno que se están redefiniendo en el mundo. Precisamente por esta circunstancia, y en tanto complementan un esfuerzo global de transformación, a continuación se bosquejan las políticas sociales de diversas regiones del mundo, y algunos de sus aspectos críticos, en el contexto de los procesos de reforma económica y de cambio político y social que se están presentando en diversas latitudes. Se cubren realidades que suponen, desde procesos de reforma de gran contundencia -como los que se observan en Europa Central y Oriental y en América Latina-, hasta procesos históricos cuya constante ha sido el desarrollo económico sin un concepto correspondiente de política social -como es el caso de Estados Unidos. A pesar de las enormes diferencias entre cada región, no resulta aventurado distinguir la creciente vinculación entre el desempeño económico y las condiciones de vida de los grupos sociales, sobre todo en una perspectiva futura. Es de esta manera como podrá apreciarse en toda su dimensión el lugar que ocupa la política social en el México actual y la relevancia que ésta tiene para que puedan concretarse los cambios económicos y sociales de largo plazo.

---

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y AMERICA LATINA: REFORMA ECONOMICA Y POLITICA SOCIAL

La pobreza no sólo es una preocupación central en los países que tienen que remontar una situación desesperada desde el punto de vista de los recursos, su aprovechamiento y la provisión de satisfactores mínimos a la población. También constituye un problema crucial en los países donde se están dando procesos vertiginosos de transformación en los órdenes económico y político. De ahí que la revisión de las políticas sociales de Europa Central y Oriental y las de América Latina tiene una importancia indiscutible. Ante los cambios que se están sucediendo en las esferas económica y política, todas inciden de distintas maneras en la cuestión de la pobreza y en la posibilidad de que, en el tiempo, los integrantes de la población-objetivo alcancen y mantengan las capacidades básicas que les permita satisfacer sus necesidades. Más aún, en todas está presente -de una forma o de otra- el objetivo de lograr una base social mínima que permita a los individuos acceder a la autodeterminación.

### Reformas económicas en Europa Central y Oriental: los costos sociales de la transición<sup>1</sup>

En la región de Europa Central y Oriental las economías están pasando por un profundo proceso de transformación para convertirse en sistemas de mercado. El paso de una economía centralmente planificada a una de mercado ha requerido una serie de medidas de austeridad fiscal y de ajuste productivo y administrativo que, siendo económicamente convenientes, han involucrado costos sociales

---

considerables. En estos casos, el tránsito hacia una economía de mercado puede representar, en términos de costos sociales, la pérdida de las capacidades básicas con las que ya contaba la población y la falta de las mismas en las nuevas generaciones. Sin embargo, la crisis de las condiciones sociales no es nueva ni se debe únicamente a las reformas económicas: se remonta a épocas que antecedieron a la caída de los sistemas socialistas. En este contexto, la transformación económica representa, tanto la posibilidad de recuperar las condiciones sociales en las que existían ya capacidades básicas, como un reto para que no se pierda el terreno ganado durante el proceso de ajuste. Durante este proceso, la política social se ha dirigido especialmente a asegurar a la población el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Es indispensable considerar también las potencialidades que la atención a las capacidades básicas puede traer para complementar la transformación económica. Para estos países, sólo a través del mantenimiento de las capacidades básicas, en especial las de la población más joven, será posible entrar exitosamente a una nueva etapa de desarrollo.

Desde los años setenta, las economías de la región central y oriental de Europa comenzaron a sufrir una crisis significativa de su desempeño global. Estas economías basaban su crecimiento en un uso intensivo de los factores de la producción, en especial del factor trabajo. Durante esos años llegó el momento en que simplemente la otrora inagotable oferta laboral empezó a decaer a partir del agotamiento de sus "fuentes" básicas: la población del campo, la incorporación de trabajo femenino y el propio crecimiento demográfico. A la vez, se precipitaron rezagos en materia de avance tecnológico, innovación y eficiencia al nivel microeconómico. Más importante aún, el sistema de planificación central sufrió limitaciones en materia de información e incentivos en el momento en que la

---

escala y la complejidad de las economías crecieron más de lo manejable. El resultado de ello fue, eventualmente, el anquilosamiento de la eficiencia y del crecimiento económicos.

Frente a esto, menguaron los niveles de vida y la efectividad de las políticas sociales, como lo atestiguaba el estado deficiente de los sistemas de salud y asistencia social. Adicionalmente, los sistemas social y político generaron sesgos en los productos de política social que se reflejaron en la escasa calidad de los servicios sociales y en una creciente inequidad en el acceso a los mismos. Estos últimos no podían mejorarse a partir de la administración pública, que de suyo acusaba una crisis en sus estructuras burocráticas. La política social, en fin, se veía sensiblemente perjudicada por problemas estructurales que empezaban en las rigideces de la ideología y terminaban en estructuras de incentivos inadecuadas, centralización y burocratización de los procesos administrativos, mala calidad de los servicios sociales e inequidades en el acceso a los mismos. Sin duda el objetivo de las transformaciones económica y política, y el papel de los nuevos gobiernos, es el de pagar los costos de reformar estructuras burocráticas sumamente problemáticas heredadas del pasado inmediato.

Las reformas económicas de los países de la región se han centrado sobre tres frentes: la estabilización macroeconómica, la reestructuración microeconómica y sectorial (reasignación de recursos y actividades productivas) y la privatización. Es tan cierto que estas reformas tienen efectos drásticos en estas sociedades, como lo es que no se tiene precedente histórico de un intento tan amplio y profundo de reforma económica. Conviene recordar que en la posguerra, la fuerte estabilización y sustitución monetaria en Alemania fue exitosamente propiciada por un financiamiento externo cuantioso y por una conveniente política industrial. La severidad de los ajustes en economías que padecen condiciones de

---

escasez de financiamiento externo lleva generalmente a dar prioridad a la reducción de inflaciones y déficits en las balanzas de pagos. Como consecuencia, se generan costos considerables en materia social, de inversión y crecimiento, con los cuales aumenta el riesgo de sufrir la pérdida de las capacidades básicas.

Entre los principales factores que han afectado gravemente los niveles de vida de las poblaciones en Europa Central y Oriental a partir de los procesos de reforma económica y de cambio global merecen destacarse tres. El primero de ellos se refiere a la secuencia y ritmo de las reformas. Fundamentalmente, sin reformas institucionales "clave" que antecedan a las grandes privatizaciones y a las liberalizaciones de precios -como la creación de mercados de capitales, sistemas impositivos y recaudatorios, derechos de propiedad anti-monopólicos, etcétera-, se corre el riesgo de que la actividad económica caiga estrepitosamente y de que, consecuentemente, la pobreza se extienda flagrantemente, provocando así importantes pérdidas de capacidades básicas en la población. Es posible afirmar que tiende a formarse consenso acerca de la enorme dificultad que supone aplicar al mismo tiempo -y junto a un proceso de reforma política- la estabilización macroeconómica, la reestructuración microeconómica y la privatización. Ello refiere a recomendaciones de política que enfatizan el manejo de la secuencia y el ritmo de las reformas económicas.

El segundo factor de consideración acerca de la contundencia de los costos de las reformas se refiere a los casos de "estabilización devastadora" (stabilization over-kill). Para eliminar enormes distorsiones en precios relativos, subsidios y, en general, el caos de un sistema monetario sobre-saturado, se requiere de severas políticas presupuestales y monetarias que suponen enormes contracciones en la demanda agregada. Como ocurrió en casos como el polaco, yugoslavo o húngaro, dicha contracción fue mucho mayor de lo que se esperaba, por lo que la profunda

---

y súbita subutilización de los factores de la producción ha tenido efectos devastadores sobre los ingresos familiares y sobre sus niveles de consumo. En otras palabras, la estabilización no se correspondió satisfactoriamente con los resultados en términos de control inflacionario, supresión de empresas ineficientes y reestructuración de actividades. Además de la portentosa dificultad de instrumentar estas reformas, es claro el considerable efecto social de estabilizaciones como la que tuvo lugar en Polonia, donde tan sólo en 1990, el producto industrial cayó aproximadamente una tercera parte.

El último factor de consideración en los efectos sociales de las reformas de esta región europea es el hecho de que las políticas sociales han sido más bien marginales en los procesos de transición a las economías de mercado. De hecho, las políticas sociales de estos países han tendido a conceder un papel menor a la prevención de la pobreza, que incluye el grave riesgo de negar las capacidades básicas a la población infantil: en estas políticas "el acento tiende a ubicarse más sobre la 'responsabilidad' y la 'auto-dependencia' que sobre la 'solidaridad'".<sup>2</sup> Para considerar un caso contrastante, podemos recordar como al término de la Segunda Guerra Mundial privó en Europa Occidental el concepto de la libertad individual unido al de la solidaridad social. Es imperativo advertir que en aquel contexto de reconstrucción, la eficiencia económica se concilió con los conceptos anteriores en la medida que ésta última es resultado de la inversión en capital humano y de un amplio consenso político basado, entre otras cosas, en una equitativa y razonable distribución del ingreso. Sin embargo, en las regiones central y oriental de Europa no se han podido consolidar ideas semejantes, tal vez porque la euforia inicial provocada por el cambio político y la aplicación de reformas económicas dejaron de lado los enfoques social y distributivo. Además, muy probablemente, influyó en todo ello la idea de que los beneficios de un

---

crecimiento económico acelerado terminan por llegar a toda la población. Ante esto, la política social no parece haber jugado un papel clave en el arranque del tránsito a una economía de mercado y una democracia plural desarrolladas.

### La política social en Europa Central y Oriental: el papel de las redes de salvamento

Hasta ahora, los cambios que se han operado en las políticas sociales y distributivas de estos países -aunque marginales en la agenda de transición- apuntan principalmente a resolver los problemas generados por los gobiernos del pasado y a la adaptación de la política social al nuevo entorno económico. Se han eliminado las políticas de pleno empleo, los salarios dependen más de condiciones de mercado o se determinan en forma descentralizada, y se han instrumentado formas de indización parcial en salarios, pensiones y beneficios.

En las áreas de salud y seguridad social, se pretende dejar atrás el tradicional servicio nacional de salud (universal) e implantar esquemas que introducen seguros de salud y seguros sociales basados en el empleo y en el ingreso de las personas. Ante la caída del gasto gubernamental en servicios sociales, se han introducido cuotas a los usuarios de los servicios con el fin de compensar en alguna medida los recortes presupuestales. La finalidad de estas cuotas se orienta al incremento de la eficiencia, el avance en un sentido descentralizador (ya que las cuotas se manejan localmente) y el estímulo a la competencia una vez retiradas las barreras a la participación privada en áreas como la educación. En cuanto al surgimiento de reformas institucionales, aún no se experimentan cambios estructurales en cuidado infantil, salud, educación y

---

otras áreas de política. Es posible afirmar que, en general, los cambios que se han observado en la política social se han sustentado en premisas de responsabilidad individual, la iniciativa de las personas y en general la competencia, eficiencia y descentralización de los servicios prestados.

Debido a que se espera que las reformas en materia de seguridad y provisión de servicios sociales tomen varios años, los países de Europa Central y Oriental, sin excepción, han establecido algunas medidas para evitar que la pobreza se extienda en forma generalizada durante los años de transición a un sistema de mercado. Es así como se han creado las llamadas "redes de salvamento" (o safety nets), cuyo fin es evitar que la población caiga por debajo de lo que se conoce como la línea absoluta de pobreza y que define el ingreso necesario para cubrir los satisfactores básicos. Para asegurar un ingreso mínimo familiar que resguarde las capacidades básicas que esta población ya ha adquirido, se han establecido niveles mínimos en salarios, pensiones, y asistencia a desempleados.

Las redes de salvamento, tal como surgieron, no parecen haber sido suficientemente efectivas y han sido todavía limitadas ante la inevitable caída en los niveles de vida. En general, los ingresos familiares han disminuido por efecto del desempleo y por las caídas en remuneraciones, pensiones y beneficios. Más aún y a pesar de la indización, el ingreso real de las personas ha disminuido en presencia de inflación elevada. Esta situación ha representado que la magnitud de la pérdida promedio de los ingresos reales en toda la región -con la salvedad de Checoslovaquia- no tenga precedente en Europa desde la posguerra y que aún para países subdesarrollados sea relativamente desconocida.

Tomando en cuenta que el efecto de las reformas ha sido en muchos casos inesperado y desmesurado, las redes de salvamento y otras políticas han



---

adolecido de varias limitaciones -que refieren fundamentalmente a la gravedad de los problemas frente a la capacidad de respuesta existente- por lo que es clara la necesidad de reforzarlas. Dado que muchas familias gastan más del 50 por ciento de su ingreso en alimentos (porcentaje sólo comparables a los que se observan en países subdesarrollados pobres), es evidente que la posibilidad de que se priven de otras necesidades básicas es muy alta. Ante un contexto semejante, lo que puede ser un fenómeno temporal de empobrecimiento podría convertirse en un fenómeno estructural; esto es, la pérdida de capacidades básicas para un segmento considerable de la población. Es por ello que se requiere de medidas que apoyen las redes de salvamento.<sup>3</sup> El objetivo de estas medidas debe ser aumentar la eficiencia y la eficacia del esfuerzo de política social donde más se necesita, que es donde se ubica la población que está en riesgo de no poder cubrir los mínimos satisfactorios.

En primer lugar, en los casos en que existe indización de precios y salarios, es necesario que las redes de salvamento den atención especial a quienes perciben el salario mínimo, a las familias uniparentales (sobre todo aquellas en que la madre tiene que trabajar y atender a la familia) y a los pensionados. El trato especial consistiría en indizaciones periódicas y ex-ante que previeran los incrementos totales de precios. De esta forma, se evitaría que continuara un sesgo indeseable; en efecto, los ingresos de la población que ha disfrutado de una situación de bienestar no deben caer, como hasta ahora, en la misma proporción que los de los sectores sociales en la peor situación.

En segundo lugar, y para apoyar las redes de salvamento -que operan en torno de salarios mínimos, transferencias a los desempleados y pensiones- se han propuesto políticas que inciden en el empleo de la población desfavorecida: algunas basadas en el reentrenamiento laboral y en una mayor movilidad en el

---

mismo mercado (sobre todo de empresas en mala situación a empresas con mejores perspectivas); y otras basadas en programas de crédito, asistencia técnica y apoyo institucional para poner en marcha micro-industrias. Se recomienda apoyar sobre todo a los jóvenes, a quienes tienen baja calificación para el trabajo y a los desempleados.

Las propuestas aquí bosquejadas aún requieren de un elemento adicional que precisamente pueda significar la acción eficaz de las redes de salvamento: la puesta en marcha de mecanismos de "monitoreo" o verificación de los resultados de política que logren dichas redes. No hay que olvidar que los nuevos sistemas de redes apenas se están comenzando a poner en práctica y que los resultados y contingencias pueden variar en forma considerable. El papel básico del monitoreo es llevar el desarrollo de las políticas por una dirección conveniente, a través de apoyos como los siguientes: 1) mayor y mejor disposición de información (no sólo sobre precios, salarios, beneficios sociales y características demográficas sino sobre el acceso efectivo a los servicios); y 2) lograr registros de los cambios que se operan en la población-objetivo como resultado de los programas, en las áreas de salud, nutrición, educación y vivienda. Todo ello permitiría darle a las redes de salvamento un horizonte en el tiempo que permita evaluar resultados y procedimientos y corregir sobre la marcha las políticas que se ponen en práctica.

Una red de salvamento que dispone de mejores mecanismos por el lado del ingreso y del empleo y que está apoyada por la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo, aún debe garantizar que ciertos bienes y servicios no falten a la población relevante identificada. Ha quedado claro que, en lo que podría llamarse la etapa de inicial de las reformas, los grupos vulnerables no han sido lo suficientemente protegidos. La población afectada está integrada básicamente por niños, jóvenes en espera de un empleo y familias uniparentales. Tan sólo antes de

---

que las reformas se pusieran en práctica, "se estimó que los pobres daban cuenta de 14 por ciento de la población en Hungría, entre 20 y 25 por ciento en Polonia y Yugoslavia y entre 18 y 32 por ciento en la Unión Soviética...".<sup>4</sup>

Además de apoyar las redes de salvamento, es necesario que la salud y la educación sigan siendo accesibles a toda la población (universales y gratuitos) pero que incluso se pueda dirigir la provisión de ciertos bienes y servicios especiales. En este renglón se han mencionado particularmente -como formas baratas y eficientes de apoyo- los materiales escolares, medicinas, prescolares con servicio de alimentación y, finalmente, formas alternativas para asegurar la vivienda de las familias numerosas y de los pensionados.

A pesar de la carga presupuestal que implican estas medidas, hay espacio suficiente para tomar pasos en esa dirección sin perder de vista la importancia de ser consistentes con las necesidades de equilibrio fiscal, de la reducción del papel del gobierno en la economía, de proceder a partir de las reasignaciones de recursos que provienen de subsidios al consumo y a la producción, y de poder apoyar actividades y sectores clave con nueva inversión. El punto medular es mantener en lo posible los niveles de gasto real en salud, educación, cuidado infantil y transferencias sociales, y mejorar sistemáticamente la eficiencia y la distribución de los servicios. A primera vista parece muy difícil liquidar enormes déficits presupuestales sin la eliminación de subsidios. Sin embargo, tal vez no resulte desmesurada la idea de tener mejores redes de salvamento en consonancia con el tránsito a la economía de mercado, si se piensa que lo que se compensa en materia de eliminación de subsidios (que incluyen áreas de gasto tan enormes como la militar) es considerablemente mayor a lo que se requiere en materia social: tan sólo en Checoslovaquia estos "ahorros" representaron en 1991 más del 10 por ciento del monto aproximado del PIB,<sup>5</sup> mientras que las propuestas

---

revisadas consideran que se requeriría de entre 1.5 y 2 por ciento adicionales del PIB de estos países para establecer -en materia de ingreso, empleo, provisión de bienes y servicios- las redes de salvamento que eviten eficazmente un proceso profundo y extenso de empobrecimiento en el intento por construir una economía de mercado.<sup>6</sup>

Resulta claro que el logro de mejores políticas sociales para hacer posible el tránsito a la economía de mercado es invertir en las personas. El punto central acerca de la pobreza en la región central y oriental de Europa y de los esfuerzos de política para atacarla se refieren a la necesidad de evitar que la población cercana a la línea de pobreza o inmersa en ella simplemente quede desatendida. De no evitarlo la región se enfrentaría a la eventual pérdida de capacidades básicas con las que ya cuenta la sociedad y la falta de acceso a las mismas para la población infantil y para las generaciones futuras. Ello pondría en un grave riesgo la viabilidad de las reformas económicas.

Los procesos de reforma económica deben tener como objetivo ulterior el hacer posible el desarrollo de las capacidades básicas, permitiendo así la participación de la población en los procesos económicos y políticos. Para que este sea el sentido de las transformaciones que actualmente experimentan los países de Europa Central y Oriental, es indispensable que la política social apoye las redes de salvamento y superen sus limitantes actuales para que, de esta manera, contribuyan al tránsito más sólido hacia la economía de mercado.

---

## Reforma económica y política social en América Latina: una respuesta coyuntural a la transición

En América Latina, al igual que en Europa Central y Oriental, los procesos de reforma económica se han extendido por toda la región. Hay que advertir, sin embargo, que el tránsito de una economía centralmente planificada a una de mercado, ha entrañado un esfuerzo mucho más complejo que el proceso de liberalización de algunas de las economías latinoamericanas. En estas últimas, aunque los gobiernos llegaron a influir en todas las decisiones en materia económica, no suplantaron al mercado en su totalidad, como ocurrió -aunque con algunas diferencias- en los referidos países europeos.

No obstante, en ambos casos, las políticas de transformación económica han implicado costos sociales. En la región central y oriental de Europa, la transformación económica ha implicado el riesgo de perder las capacidades básicas con las que contaba la sociedad y negar el acceso a ellas a la población infantil y a las generaciones futuras. En América Latina, por su parte, los costos no sólo están representados por este riesgo, sino además, están asociados a la imposibilidad de atender a la población que se encuentra en una situación de pobreza y que, por lo tanto, carece de capacidades básicas. Así, la política social en América Latina tiene una doble tarea: atender a la población afectada por el ajuste económico, y erradicar la pobreza anterior a la transición.

Las experiencias de los países europeos y latinoamericanos presentan similitudes en cuanto que los procesos económicos acusaron de distorsiones que derivaron en el anquilosamiento económico, pues encontraron en una débil productividad la imposibilidad de generar crecimiento. Asimismo, estas distorsiones provocaron que los costos sociales no fueran el producto exclusivo

---

de los programas de estabilización y de reforma, aunque en ellos se reflejó el deterioro en las condiciones de vida de segmentos importantes de la población.

Aunque existen puntos de encuentro en la experiencia de transición entre las economías de América Latina y Europa Central y Oriental, hay que advertir que sus sistemas sociales divergen notablemente. A mediados de los ochenta, todavía 70 millones de personas vivían en condiciones de pobreza en América Latina y un porcentaje elevado no contaba con capacidades básicas (por ejemplo, el 35 por ciento de los niños no habían sido inmunizados).<sup>7</sup> En este contexto es que la crisis económica y los posteriores programas de ajuste operaron. Evidentemente, en el transcurso de la década de los ochenta, los indicadores sociales sufrieron un severo retroceso en casi toda la región. En Europa Oriental, aunque la ineficiencia ya estaba cobrando su factura en las economías y eventualmente en los niveles de vida, todavía en los inicios de la década pasada no se podía hablar de "pobres", cuanto y más si la pobreza se hubiera medido a través de las capacidades básicas.

El reto para los países europeos es el de no perder lo alcanzado en materia social -específicamente capacidades básicas. Las redes de salvamento, que son parte fundamental de la reestructuración de la política social en estos países, tienen este propósito. En América Latina el reto es aún mayor. De lo que se trata es de no perder las capacidades básicas existentes, erradicar la pobreza extrema y proveer a los individuos en la peor situación de aquellas capacidades que amplíen sus oportunidades en una economía de mercado, como se perfila serán éstas en los próximos años.

Los programas de estabilización y cambio estructural en América Latina han motivado fundamentalmente dos tipos de respuesta en el ámbito social. Una de ellas, se ha centrado en el efecto coyuntural del ajuste y, por tanto, las políticas

---

adoptadas han intentado resarcir -en un horizonte temporal limitado- los costos que el proceso de transición supone. La otra vertiente en la respuesta social ha consistido en cambios en el marco institucional en que operan las políticas sociales, con vistas a alcanzar una solución estructural al problema de la pobreza y la desigualdad. Esto es, promover una reforma en la política social que permita dotar a la población que se encuentra inmersa en la pobreza de los medios para que la supere de manera permanente. En uno y otro caso, no obstante, se ha podido constatar la incapacidad de los actuales sistemas institucionales para ejecutar una política social que incida positivamente -ya sea en forma coyuntural o permanente- en estos grupos de la población.

En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina padecen de la misma debilidad: grandes agencias públicas, excesivamente centralizadas, en las que los intereses de la burocracia se politizan frecuentemente y cuya oferta social apenas rebasa el ámbito urbano y la adscripción ocupacional. La propia evolución de la política social ha desembocado en estos resultados, pues en su formulación han venido a converger diversos intereses que han alejado a los productos de la política de aquellos grupos de la población que debieron ser beneficiados.

Una reforma profunda como la que requieren las políticas sociales de estos países tiene que ser vislumbrada en un horizonte de largo plazo. En efecto, la reforma chilena -sobre la cual se ahondará más adelante- ha requerido de más de una década para empezar a arrojar resultados. Sin embargo, la celeridad con la que tienen que ser atendidas las carencias sociales que amplios grupos de la población padecen -y que se han exacerbado con las crisis económicas y los programas de ajuste- no pueden esperar a que maduren procesos globales de transformación. El riesgo de una respuesta tardía es la reproducción de la pobreza en segmentos de la población que, sin contar con las capacidades básicas, verán

---

perpetrada su marginación de los procesos económicos, en particular, y de la vida pública en general.

Así pues, diversos gobiernos latinoamericanos se han visto en la necesidad de crear mecanismos de atención social alternativos a aquellos que el sistema tradicional ofrece. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México, y el Fondo Social de Emergencia (FSE) en Bolivia tienen la característica común de ser programas que, no obstante no estar inscritos en el marco institucional que conforma el sector social en estos países, han tenido un impacto mayor sobre los grupos más desprotegidos que ningún otro esfuerzo de política. El FSE, por ejemplo, fue creado en 1985 con el objetivo explícito de paliar los efectos temporales de las medidas de ajuste y hacer políticamente viable la consecución de los objetivos de la estabilización. Otros países, Venezuela por ejemplo, han enfrentado severos problemas precisamente por la ausencia de este tipo de programas y mecanismos.

Desde un inicio el FSE boliviano se planteó como un programa diseñado para la población más afectada por la crisis y los procesos de reforma, en el que la gestión de los recursos no iba a pasar por los intermediarios tradicionales (Ministerio de Salud, Educación, Asuntos Urbanos, etcétera), sino que se llevaría a cabo directamente con la comunidad beneficiada. Se tenía previsto que la vida del programa fuera corta (tres años) y que su vigencia perdurara mientras persistiesen los efectos negativos de la crisis y el ajuste. Este lapso -que en estricto sentido resultaba indeterminado- se pensaba sería suficiente para recomponer el tejido institucional tradicional que, en la coyuntura, había revelado su inmovilidad e ineficiencia.

La misión básica del FSE era distribuir, entre los hogares más necesitados, ingresos adicionales que les permitiese cubrir sus necesidades más apremiantes.



---

El fondo tuvo desde sus inicios dos líneas de acción. La primera, denominada de Empleo y Apoyo al Ingreso, consistía en financiar obras de infraestructura básica que fuesen intensivas en mano de obra, de forma tal que una importante porción del monto financiado fuera distribuida bajo la forma de sueldos y salarios entre los trabajadores de la misma. Las obras serían financiadas en proyectos que, una vez concluidos, fuesen a incrementar los activos físicos (carreteras, electrificación, etcétera) o de producción de las comunidades beneficiarias.<sup>8</sup> Una segunda área, denominada de Asistencia Social, debía actuar como otro brazo de alivio, actuando con mayor selectividad en grupos de la población más identificados (mujeres embarazadas, mujeres lactantes, niños en edad preescolar, etcétera), mediante la provisión de servicios básicos, subsidiados o gratuitos, en las áreas de salud, nutrición, capacitación y apoyo a la educación.<sup>9</sup>

Definido como un programa de carácter provisional, el FSE no contempló, como un objetivo declarado, la generación de sistemas de información que le permitiera ubicar a los receptores potenciales del mismo: se percibió que su elaboración trascendería temporalmente al mismo programa. Incluso, el FSE no se articuló como un programa de combate a la pobreza y la selección de grupos beneficiados se orientó con base en un criterio muy amplio: "todos aquellos hogares que habiendo partido de un nivel de ingreso bajo, lo vieran reducirse drásticamente ya sea a causa de la crisis o debido a las medidas de ajuste".<sup>10</sup> Adicionalmente, el FSE tampoco contó con mecanismos de monitoreo y evaluación de sus resultados. Hay que insistir en que el programa pretendía actuar en la coyuntura y, aunque el concepto y los instrumentos del mismo fueron evolucionando -al incluirse proyectos como riego, mejoramiento de caminos, sistemas de acopio de productos agrícolas y, en general, de apoyo a la producción-, no pudo desprenderse de la limitante que desde sus orígenes tenía:

---

el hecho de carecer del objetivo explícito de atacar la pobreza en forma estructural.

La experiencia de Bolivia, y en específico la del FSE, ilustran las virtudes pero, a la vez, los dilemas a los que se enfrenta este tipo de programas. Es indudable que una de sus principales fortalezas fue el haberse "saltado las trancas" del sistema institucional y el haber extendido su intervención en favor de poblaciones hasta ese entonces marginadas de la órbita de atención institucional. Sin embargo, la evolución del programa abre también una serie de interrogantes acerca de su impacto en el largo plazo. Como se perfila, la evolución del FSE se orienta decididamente a apoyar actividades productivas y, con ésto, el ingreso de los grupos que sean beneficiados. Queda, por lo menos, la duda acerca del efecto neto de este tipo de acciones sobre los individuos en la peor situación, pues a la falta de monitoreo de la población más vulnerable, hay que agregar su distancia respecto a una definición de política social orientada a las capacidades básicas. Es de esperarse, de cualquier manera, que la bifurcación en la política social que tuvo lugar con la operación del FSE debe encontrar en el futuro un punto de encuentro con la estructura institucional vigente o, en su defecto, que incorpore elementos que lo institucionalicen, le den continuidad y posibilidad de evaluar resultados. Finalmente, debe apuntarse que una respuesta coyuntural no puede sustituir una política integral en materia social.

#### La experiencia chilena: una respuesta esctructural de política social orientada a las capacidades básicas

Una de las grandes interrogantes que enfrentan los sistemas de atención social en

---

los países de América Latina es si pueden permanecer sin reformarse. El proceso de ajuste macroeconómico sin lugar a dudas ha impuesto límites a su expansión, pero a esto no ha seguido necesariamente un proceso de cambio institucional. Evidentemente la política social y el perfil de sus instituciones varían de país a país, pero no sería aventurado afirmar que en su mayoría padecen de lo mismo: son marcadamente ineficientes y no se caracterizan por atender a la población en la peor situación. Como ya se ha revisado someramente, una posible salida del anquilosamiento de los sistemas de atención social es la de crear brazos de atención alternativos. Pero, aun contando con este tipo de extensiones, ¿vale postergar el cambio necesario?

Chile es el único país en Latinoamérica que ha iniciado una reforma integral en su sector social. De ninguna manera ha sido un proceso que se ha consolidado de un día para otro; ha requerido de aproximadamente una década para empezar a madurar. De hecho, la reforma del sector social chileno ha corrido de manera paralela al cambio estructural en su economía. No ha sido casual que una y otra convergan en un mismo horizonte en donde se vislumbra una economía productiva y una sociedad menos desigual. La experiencia chilena ha reconocido que, en ausencia de una reforma en la política social, los cambios en el orden económico podrían palidecer con el tiempo, pues no todos los individuos contarían con la base social mínima para insertarse a la economía de mercado y, por tanto, para generar un ingreso. De ahí que el gran riesgo de no reformar los sistemas sociales frente a la transformación económica sea el de perpetuar y extender las condiciones de pobreza de grupos de la población que ancestralmente han vivido en esa situación. Poniendo en perspectiva las reformas económicas y sociales como partes de un proceso de cambio global, es importante reconocer que la mayor productividad y crecimiento económico que se busca con la reforma

---

económica sólo podrán realizarse en un contexto en donde efectivamente se ha invertido en el individuo.

Valdría la pena abstraer algunos de los principios que le dieron dirección al proceso de reforma social en Chile. Evidentemente son muchos los matices y definiciones que se le fueron incorporando a lo largo de su instrumentación, pero sus lineamientos básicos siempre han sido claros:<sup>11</sup> aumentar la eficiencia del sector social, y proveer y reasignar recursos hacia los sectores más necesitados. De estos lineamientos se deriva un conjunto de acciones que han transformado de manera profunda el perfil institucional del sistema de atención social chileno, su funcionamiento y la manera en que éste se financia. Actualmente, el sistema de atención social chileno presenta las siguientes características:

- 1) La descentralización en la provisión de los servicios sociales, siendo ejecutores directos de la política social los municipios, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Las instancias federales guardan únicamente las funciones de financiamiento, supervisión y evaluación de los programas. Esto ha permitido acercar la oferta de productos sociales a sus beneficiarios.
- 2) A diferencia del pasado, el financiamiento a los subsectores sociales se establece de acuerdo a los servicios prestados y no conforme a patrones históricos de gasto. Asimismo, no hay discriminación entre los diversos proveedores, sean estos municipios o entidades privadas. Esto imprime competencia entre las diversas instancias proveedoras, ampliando y mejorando cualitativamente la oferta de servicios.
- 3) Por su parte, los subsidios han dejado de otorgarse a los proveedores y se canalizan directamente a los beneficiarios.

---

### Aspectos relevantes de la reforma chilena: ¿cómo llegar a los más pobres?

El proceso de reforma, que en estricto sentido se inició en 1980, contó con una instancia que le dio coordinación y sentó las bases para su desarrollo subsecuente. El proceso de descentralización no podía ser automático y existieron ciertos prerequisites que debieron ser cumplidos antes de su efectiva realización. En buena medida, la ODEPLAN (Oficina de Planeación) fue el arquitecto que hizo posible la reconstrucción del sistema chileno de atención social. Entre las muchas tareas que tuvo el ODEPLAN en esta labor, destacan aquellas relacionadas con los sistemas de información. Resulta evidente que si uno de los principios básicos era beneficiar a aquellos individuos en la peor situación, habría primero que localizarlos. Es así que en 1974 -años antes de que se iniciara cabalmente el proceso de reforma- la ODEPLAN, junto con la Universidad Católica de Chile, realizaron un "mapa de la pobreza", a través del cual determinaron quiénes deberían ser los receptores de los diversos programas dirigidos a los grupos más vulnerables de la población.

Esta acción, aunque imprescindible, no fue suficiente para localizar con precisión a la población-objetivo. Como un paso más en este camino, en 1980 ODEPLAN diseñó un sistema para medir niveles de vida, el Comité de Acción Social (CAS),<sup>12</sup> en donde la responsabilidad de la recolección de datos se depositó en los municipios. Estos, a través del índice CAS, deberían estar en posibilidad de detectar a los segmentos más pobres dentro de su población. Los grupos en condiciones de extrema pobreza, antes de ser beneficiados por servicios de salud, nutrición o educación, deberían ser asistidos con transferencias directas como el subsidio familiar (SUF) o las llamadas pensiones asistenciales para los pobres.

---

Inscritos en una estrategia de reforma incremental, todos estos sistemas de información han sido probados y mejorados con el tiempo. Ha debido de transcurrir, en efecto, un periodo de aprendizaje antes de que los municipios puedan recopilar y manejar esta información. La falta de entrenamiento en estas cuestiones no sólo operaba en favor de un deficiente diagnóstico, sino que existían incentivos para sobreestimar la pobreza pues de ello dependía el monto de subsidio recaudado. Contra este escollo, el ODEPLAN ha ido perfeccionando los cuestionarios que se aplican en las encuestas y ha reforzado su labor de vigilancia. Asimismo, el sistema se ha computarizado y el método de medición de la pobreza minimiza las posibilidades de sub o sobrestimarla.

Como un refuerzo a la mejor asignación de los subsidios, entre 1985 y 1987 fue levantada otra encuesta que identificaba qué tipo y cuántos subsidios recibía cada una de las familias chilenas. Con esta información se ha podido aproximar el impacto redistributivo de los subsidios y, a partir de este dato, se han instrumentado medidas correctivas. Este elaborado sistema de información, que incluye los instrumentos antes descritos, cierra con mecanismos de evaluación que rastrean el impacto -en términos de calidad- de la provisión de servicios sociales. Estos van desde la nutrición -sobre todo para los grupos en un estado crítico (población de alto riesgo)- hasta la educación. Para esta última se elaboró un examen nacional estandarizado que da cuenta, entre otras cosas, del nivel de aprovechamiento general de los alumnos así como la calidad de la educación impartida en las diversas escuelas. También sirvió para que los padres de familia eligieran, con base en criterios de calidad, la mejor escuela para sus hijos.<sup>13</sup>

El entrenamiento y capacitación de funcionarios medios y altos terminaron por hacer posible la reforma. Los programas de entrenamiento consistieron en becas para realizar estudios de posgrado en el extranjero, programas

---

específicamente armados para la evaluación de proyectos sociales y cursos destinados a funcionarios municipales para manejar los formatos y las técnicas de evaluación y monitoreo provistas por ODEPLAN. La tarea de entrenamiento y capacitación llevó varios años pero hizo posible formar cuadros de profesionales aptos para instrumentar la reforma. Hay que recordar que el preámbulo de la reforma -que incluyó, entre otros, este programa- fue de más de seis años.

Como una experiencia latinoamericana exitosa, la chilena tiene algunas lecciones importantes. En primer lugar, hace constatar las dificultades y complejidades que entraña un proceso de reforma institucional. "Curar" a los sistemas institucionales en Latinoamérica de las "enfermedades" que se derivaron de los procesos de burocratización y centralización que privaron en sus agencias públicas, implica hacerlos eficientes y despojarlos de los sesgos que le han impedido llegar a los individuos en la peor situación. La experiencia chilena indica, sin embargo, que éste es un proceso de largo plazo y que no hay remedio fácil. Se requiere una redefinición de los objetivos, labor y estructuras de las agencias públicas centrales encargadas de los diferentes subsectores de la política social, así como de cambios fundamentales en la manera en que las políticas son financiadas.

Evidentemente, una reforma institucional como la operada en Chile y como la que requieren las agencias públicas en otros países latinoamericanos, desprotege intereses creados que se opondrán a todo proceso de cambio. En este sentido, no es mucho lo que el caso chileno puede aportar, pues la dictadura militar pudo despolitizar y eliminar las posibles resistencias aun antes de iniciar la reforma. Hay que reconocer, sin embargo, que se puso en operación un inteligente sistema de incentivos que favoreció el tránsito hacia estructuras más descentralizadas y a la reubicación geográfica de trabajadores de las diversas

---

áreas de la política social. En el subsector educativo, por ejemplo, los maestros, antes de ser contratados por las instancias descentralizadas -municipios o sector privado-, fueron compensados monetariamente (con el equivalente a su liquidación) y aquellos que accedieron reubicarse en zonas geográficas alejadas de las grandes ciudades fueron premiados con un salario más alto.

En Chile, como sería necesario en otros países latinoamericanos, la descentralización en la ejecución de la política social se ha apoyado en el fortalecimiento de las instancias estatales y municipales. Lo anterior ha estado guiado por políticas compensatorias que van cerrando gradualmente las disparidades regionales en términos de desarrollo y las brechas existentes en términos de las capacidades de los distintos niveles burocráticos. De esta manera, la política social se apoya en una agencia autónoma que traslada su función ejecutora a las instancias descentralizadas y que consolida, a cambio, una función normativa, de coordinación, supervisión y evaluación. El proceso de descentralización, como bien lo indica la experiencia chilena, debe convertirse en un medio eficaz y eficiente para atender a los grupos más vulnerables y no en una fuente de mayor desigualdad y marginación.

Con todo, la experiencia chilena muy probablemente confirma la posibilidad de reformar las políticas sociales hasta un nivel estructural, disponiendo de la definición y de los instrumentos adecuados de política: información cualitativa (quiénes y dónde están localizados los pobres, y cuál es su nivel de vida), evaluación continua, tanto del desempeño de las instancias encargadas de proveer los servicios sociales como de la evolución del desarrollo de las capacidades básicas en los grupos-objetivo, y un impulso descentralizador que acerca los niveles gubernamentales de atención a las necesidades de la población. De esta manera es posible atender directamente a la población que



---

más requiere el desarrollo de sus capacidades básicas.

En América Latina, la política social debe enfrentar el enorme reto de mantener las capacidades básicas durante el proceso de ajuste y, sobre todo, asegurar que la transición económica vaya acompañada por la erradicación de la pobreza que prevalece en estos países. Los programas que responden a los efectos coyunturales del ajuste constituyen un elemento fundamental para lograr el primer objetivo. Sin embargo, no son suficientes y deben avanzar hacia el logro de cambios estructurales que respondan a la necesidad de contar con un sistema de atención social dirigido a la población que más lo necesita. De esta manera se asegura el desarrollo de las capacidades básicas, dando a la población la capacidad de participar en el desarrollo económico, convirtiéndola en un elemento fundamental para lograr el éxito de la transformación económica.

ESTADOS UNIDOS: ¿ES NECESARIA UNA POLITICA SOCIAL?<sup>14</sup>

Estados Unidos no es, en el mundo de hoy, la excepción a la regla del cambio. Al igual que el resto -o cuando menos la mayoría- de los países del orbe, transita también hacia una nueva realidad. Estados Unidos no se ha constituido en el caso de un país con innovaciones en materia de política social. No es gratuito que se le considere el modelo de sistema económico de mercado y de la democracia: en su historia moderna no ha habido una crisis económica o política tal que haya obligado al gobierno a responder por los más desprotegidos, como sucede hoy en los países de Europa del Este y América Latina. Buena parte de esto se debe a la forma en que Estados Unidos nació como país y como democracia. En 1776, los "padres fundadores" (the founding fathers) se enfrentaron al dilema concreto de

---

establecer un gobierno central lo suficientemente poderoso como para mantener la unión y los derechos de propiedad bien establecidos, así como un sistema de pesos y contrapesos que evitara la intervención gubernamental en los asuntos privados de los ciudadanos. La principal consecuencia de esto en términos de la política social es que constitucionalmente el gobierno en Estados Unidos no tiene el derecho a intervenir con políticas concretas en favor de los grupos en la peor situación cuando la Suprema Corte de Justicia considere que se afectan las relaciones privadas de los individuos. En términos concretos, la historia de la política social en Estados Unidos ha estado vinculada mucho más a la protección y al reconocimiento de los derechos civiles, que a la aplicación de un conjunto de políticas concretas dirigidas a la eliminación de la pobreza.

### La política social en Estados Unidos

En realidad, la primera vez que el gobierno de Estados Unidos se propuso intervenir directamente en la economía para beneficiar a grupos específicos de la población fue cuando el presidente Franklin D. Roosevelt puso en marcha un programa de medidas económicas para rescatar a su país de la recesión que comenzó en 1929. Sin embargo, es posible afirmar que el Acta de Seguridad Social (Social Security Act) -principal consecuencia de la Gran Depresión en términos de política social- no buscaba en realidad atacar la pobreza ni mejorar las condiciones de vida de la población pobre en ningún sentido. En términos de política social -capacidades básicas-, las políticas de Roosevelt pueden entenderse más como una visión keynesiana de cómo resolver una recesión económica en una economía de mercado, que como una tentativa explícita de

---

política social. Esto no es ni una crítica a la economía keynesiana ni una censura a las políticas del "New deal". De hecho, las medidas adoptadas para salir de la Gran Depresión fueron muy efectivas (cuando menos en cuanto a la consecución de su principal objetivo: salir de la recesión). Para una sociedad que en su mayoría ya contaba con las capacidades básicas y un sistema político fundamentalmente democrático, bastaba con poner a funcionar la economía para hacer "algo" a favor de la eliminación de la "pobreza" y mejorar las condiciones económicas de la mayoría. De hecho, el Acta de Seguridad Social contemplaba sólo un seguro de desempleo y uno de retiro para evitar que quienes "temporalmente" se encontraran sin trabajo cayeran en la pobreza. Dicho de otra manera, el Acta de Seguridad social era una apuesta a que, apenas mejorara la economía y la gente regresara a trabajar, el peligro de que la sociedad se "enfermara de pobreza" quedaría extinto.

Cuando Estados Unidos (junto con el resto del mundo) logró salir de la Gran Depresión, el gobierno estadounidense se pudo olvidar, por un tiempo, de la necesidad de llevar a cabo cualquier tipo de política social. No fue sino hasta la apretada victoria electoral de John F. Kennedy en 1960 que se evidenciaron las demandas de una sociedad civil preocupada por los problemas domésticos. Específicamente, las protestas lideradas por Martin Luther King convencieron a los estadounidenses de que no bastaba que la ley hiciera ilegal la discriminación racial. Las grandes diferencias sociales entre la población negra y blanca llevaron al gobierno de Kennedy a obligar a escuelas y empresas a terminar con la discriminación; después, a su muerte, el nuevo presidente Lyndon Johnson comenzó a aplicar una serie de programas diseñados para prevenir que los sectores menos avanzados de la sociedad cayeran en la pobreza. Este conjunto de programas -conocidos bajo el nombre de la "Gran Sociedad" (The Great

---

Society)- cambiaron el énfasis que había dado Roosevelt a sus políticas: de tratar de asegurar un bienestar económico a la población a través de transferencias directas (seguro de desempleo, seguro de retiro, subsidios a los alimentos, etcétera), Johnson pasó a tratar de asegurar una "oportunidad económica" para todos los estadounidenses. Esto representó una política social desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la "Gran Sociedad" no tuvo mucho que ver tampoco con las capacidades básicas, pues en realidad la mayoría de la población estadounidense ya tenía las capacidades básicas. En este sentido, las políticas de Johnson respondieron más a un problema en algún sentido similar al de los actuales países de Europa Central y del Este, que al de los países latinoamericanos. La administración de Johnson, efectivamente, concebía más a la pobreza como el producto de la falta de oportunidades que como un fenómeno social endémico. Esto es, la pobreza en los países latinoamericanos significa, como hemos visto, mucho más la imposibilidad de salir de ella que de caer en la ella.

No hay que dejar de reconocer, sin embargo, que las políticas de las administraciones demócratas en Estados Unidos en la década de los sesenta respondieron más a un problema derivado de la falta de representación de un grupo (principalmente la población negra) en el sistema político y del claro establecimiento de los derechos civiles para todos, que a una verdadera preocupación por el problema de la pobreza. No es extraño que se pensara entonces que el hecho de que todos los niños fueran a la escuela, fuera condición suficiente para asegurar la desaparición de la pobreza de la sociedad estadounidense. Por lo demás, la oportunidad de encontrar un empleo se regía fundamentalmente por el mercado. De esta forma, la política social se limitó a una vigilancia estrecha del proceso social que evitara la discriminación y, en ciertos

---

casos (madres solteras, viudas, inválidos, viejos, etcétera), a otorgar transferencias directas que aseguraran un consumo mínimo de bienes básicos.

Sin embargo, la aparición de algunos estudios acerca de la influencia de los niveles educativos en la pobreza revelaron que, para principios de los años setenta, Estados Unidos enfrentaba ya un problema de pobreza derivado de la poca capacidad de algunos individuos para generar ingreso.<sup>15</sup> Esto es, a pesar de los niveles educativos logrados de algunas personas, éstas eran pobres porque no podían generar un ingreso suficiente para tener un nivel de consumo superior al establecido por la línea de pobreza. Esto generó un intenso debate dentro del Congreso estadounidense acerca de a quién debían ser destinadas las transferencias gubernamentales. Algunos argumentaron -como se sugirió en el capítulo III- que si un individuo no quiere trabajar por el salario establecido por el mercado y no genera ningún ingreso, eso no quiere decir que sea pobre, sino más bien que decide ser pobre. A partir de entonces -y derivadas de mediciones del fenómeno de pobreza a través del método del ingreso-, tomaron mucho más fuerza las políticas públicas destinadas a la compensación de ingreso para los individuos pobres: los programas de seguro al desempleo, de seguridad social (entendida está en Estados Unidos como el seguro para el retiro), los programas federales de asistencia médica, los subsidios a la vivienda y a los alimentos, etcétera. A pesar del debate en el Congreso, que pervive hasta hoy, liberales (demócratas) y conservadores (republicanos) no se han puesto de acuerdo sobre quién debe recibir transferencias directas. De esta forma, la política social no se ha desarrollado porque Estados Unidos no ha tenido que enfrentar un problema de pobreza endémica. Es muy posible que tampoco se haya desarrollado porque los grupos más afectados por este tipo de pobreza no se han logrado organizar dentro del sistema de representación política para articular demandas que trasciendan la

---

política social que hoy se practica.

### El problema actual de política social en Estados Unidos

Los síntomas de pobreza en Estados Unidos se hicieron mucho más evidentes cuando, desde el final de la década de los cincuenta, los flujos migratorios acusaron nuevas características. A diferencia de la inmigración europea del siglo XIX y la primera mitad del XX, la gente que arribó (y sigue arribando) a ese país en las últimas cuatro décadas normalmente no contaba con las capacidades básicas que le permitieran integrarse al sistema económico ni al político. Como resultado, las políticas del gobierno han ocasionado que sectores importantes, cuando menos en términos absolutos, se encuentren hoy bajo la línea de pobreza,<sup>16</sup> principalmente entre la población de origen africano-americano y algunos latinoamericanos y asiáticos. Las condiciones sociales de estos grupos combina los problemas que enfrentó Roosevelt en su momento (una economía estancada, pero ahora además con deudas interna y externa monstruosas) junto con los que enfrentaron Kennedy y Johnson (sectores importantes de la población marginados de la representación política que les permita articular algún tipo de demandas). Aún más, Estados Unidos se enfrenta hoy a una situación internacional distinta a la del pasado, no sólo por el fin de la Guerra Fría, sino también por el imperativo que representa hoy la competitividad del sistema económico.

Es en este contexto que el debate en Estados Unidos acerca de una verdadera política social ha tomado mucho más fuerza que en sus inicios en los años sesenta. Ante una reforma económica inevitable que tiene que incluir como

---

un punto total la reducción del déficit fiscal del gobierno, la sociedad civil está consciente de la necesidad de atender a la población marginada de ese país. Para poder atender las demandas sociales que se están generando, la política social en Estados Unidos tendrá que abordar, sin duda, el reto de proveer las capacidades básicas a la población que lo requiera bajo el Principio de Diferencia, pero logrando el equilibrio en las finanzas públicas. Además -y tal vez más importante-, es posible que la política social de Estados Unidos eventualmente tenga que lidiar con el problema constitucional que significa, en ese país, el hecho de que el gobierno federal dirija su quehacer a la provisión de las capacidades básicas.

Mientras la generalidad de la población tuvo las capacidades básicas e igualdad de oportunidades para competir, fue suficiente una política social basada en transferencias directas -las cuales, no sobra decirlo, fueron bastante limitadas- para evitar la pobreza. Bastante claro es que el fin de la recesión de los años veinte y las políticas antidiscriminatorias de finales de la década de los sesenta, jugaron un papel central para que, en términos generales, la población estadounidense evitara la pobreza. Sin embargo, también es claro que, durante los años ochenta, no bastó impulsar el crecimiento económico a través del endeudamiento público (aunque también privado, principalmente con el exterior) para evitar que la gente sin capacidades básicas cayera en -o pudiera salir de- la pobreza.

No basta hoy con tener una economía de mercado ni un sistema político democrático para asegurar la viabilidad como país. De hecho, las naciones que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo económico y político no están exentas, como puede verse en el caso estadounidense, de la necesidad de una política social de largo plazo consistente en la provisión y el fortalecimiento de las capacidades básicas. En Estados Unidos -al igual que en México durante los años

---

del desarrollo estabilizador- el crecimiento de la economía no fue suficiente para asegurar que las inversiones en capital físico derivaran en aumentos de la productividad de la mano de obra. Como se sabe, los rendimientos de la inversión en capital son decrecientes y, si ésta no es acompañada con inversiones en los individuos -salud, educación, nutrición y vivienda-, tarde o temprano se presenta un proceso de concentración de la riqueza y la marginación del sistema económico para los grupos de la sociedad que no tienen las capacidades básicas para poder competir. El caso de Estados Unidos pone de manifiesto que las tres piezas fundamentales de la política social deben estar presentes para que efectivamente ésta se traduzca en mayores niveles de bienestar para toda la población.

#### Notas al Capítulo 7

- 1) A continuación se hace referencia a un estudio realizado bajo el apoyo de UNICEF que aborda las políticas sociales partiendo precisamente de los efectos que suponen las transiciones a las economías de mercado en Europa Central y Oriental. La información ha sido tomada de Giovanni Andrea Cornia: "Economic reforms and child welfare: in pursuit of adequate safety nets for children" en Giovanni Andrea Cornia and Sipos, Sándor (eds.): Children and the Transition to the Market Economy (Safety Nets and Social Policies in Central and Eastern Europe). Great Britain, Avebury, 1991, pp. 91-119.
- 2) Ibid., p. 101.
- 3) En estudios realizados por el Banco Mundial se reconoce que a pesar de la necesidad de abatir los déficits fiscales de los gobiernos, es ineludible -por lo menos- mantener las redes de salvamento. Ver Banco Mundial: La pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 1990. Washington, Banco Mundial, p. 162.
- 4) Cornia, op. cit., p. 107.
- 5) Ibid., p. 119.
- 6) Ibid., p. 118.
- 7) Banco Mundial, op. cit., pp. 32 y 48.
- 8) Fernando Campero: "El Fondo Social de Emergencia", en Carlos Poranzo (ed.): Necesidades básicas y desarrollo. Bolivia, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1990, p. 131.



- 
- 9) Ibidem.
  - 10) Ibid., p.133.
  - 11) Tarciso Castañeda: Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile during the 1980's. San Francisco, International Center for Economic Growth, 1992, pp. 214-215.
  - 12) El CAS recopila información sobre las características de los miembros de la unidad familiar (edad, sexo, educación, empleo, ingreso y riqueza) así como las condiciones de sus viviendas. Ibid., p.223.
  - 13) Para mayor detalle en el funcionamiento del sistema educativo chileno consultar Centro de Investigación para el Desarrollo: Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. México, Diana, 1992, pp. 188-191.
  - 14) El argumento general de esta sección se apoya principalmente en la introducción al libro de Christopher Jencks: Rethinking Social Policy. Race, Poverty, and the Underclass. Cambridge, Harvard University Press, 1992.
  - 15) Ibid., pp. 4-5.
  - 16) Lawrence Mishel y David M. Frankel: The State of Working America. Nueva York, Sharpe, 1991; y, Christopher Jencks, op. cit., cap. 5.

---

## VIII. UNA NUEVA POLITICIA SOCIAL EN MEXICO: POSIBLES ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA

En México el gasto social ha tenido un sitio definido en las asignaciones del presupuesto federal desde hace décadas. Sin embargo, como se argumentó tres capítulos atrás, el ejercicio de los recursos sociales ha tenido un fuerte sentido en la salvaguarda del apoyo político y de la propia institucionalización de ese apoyo. Por lo mismo, no ha sido clara su incidencia en la atención de quienes más debieron beneficiarse de esos gastos. En los tiempos que corren, el país asiste a una transformación económica y política que supone un imperativo colosal en términos de la sociedad mexicana. Hoy más que nunca debe ejercerse el gasto con un sentido genuinamente social que busque regirse por el Principio de Diferencia y que incorpore la racionalidad económica que trae aquella transformación: deben apoyarse las cualidades que necesitan los mexicanos para insertarse en la dinámica de la competencia y en la creación y consolidación de los mercados.

Se impone así un reto central desde el sistema económico. Pero esta nueva racionalidad en la utilización de los recursos públicos abre además -como puede apreciarse en el carácter inédito de Solidaridad- una nueva base política desde el más amplio sentido del sistema social. En esto se concreta la oportunidad de inaugurar una nueva racionalidad política en los gastos que se ejercen mediante las políticas sociales: la relación gobierno-sociedad ha de fincarse cada vez menos en los términos compulsivos del pasado y en cambio ha de encontrarse crecientemente realizando un esquema simétrico y libre entre gobierno y gobernados.

---

Los capítulos anteriores han dejado claro que tanto los retos sociales que traen consigo las transformaciones mundiales como la propia experiencia mexicana en particular, imponen la necesidad de reinterpretar el sentido de las políticas sociales para poder convertirlas en un instrumento fundamental de desarrollo. Conviene reiterar que el papel de la política social, en este respecto, es doble: no sólo posibilitará la incorporación creciente de individuos capaces a la actividad económica, sino que contribuirá también a que los sistemas social y político, en un contexto de mayor estabilidad, se integren en la dirección de una mayor y más genuina participación. Dicho de otra forma, la política social puede ser decisiva para hacer viable el curso de la(s) reforma(s) económica(s) por todo el orbe pero además proveerá la base social que permita un desarrollo político cualitativamente distinto al del pasado.

El concepto de autodeterminación que fundamenta el horizonte de prerrogativas económicas y políticas para el individuo y que se han vislumbrado desde el inicio de este libro, da sin duda pistas interesantes a los alcances que podrían tener las políticas sociales del futuro. El círculo vicioso de las relaciones clientelares que han predominado sobre la población marginada de los países en desarrollo, podría ceder eventualmente ante la existencia de grupos y comunidades de individuos que no se enfrentan a la oferta social desde una posición de absoluta necesidad. Por otra parte, en los países en que la población no parte de una situación de pobreza endémica, pero que ve erosionarse sus capacidades básicas -acercándose a "la línea de pobreza"-, la política social puede representar un instrumento privilegiado para mantener la cohesión y articulación de la comunidad política. Acaso sea posible anticipar que en casos tan diversos como América Latina, Europa central y oriental y aun en países del

---

mundo desarrollado como Estados Unidos, las políticas sociales serán relevantes para hacer posible (o mantener) el camino de la prosperidad y de una sociedad no sólo gobernable sino democrática.

En el caso de México, la política social que efectiva y eficientemente alcance a su población-objetivo y que apoye la adquisición de capacidades básicas es, como puede derivarse del Capítulo V, un esfuerzo que ya se inició con la creación de Solidaridad. Con todo, como se verá un poco más adelante, este es sólo el inicio de un largo trecho hacia lo que podría constituir una labor pública más compleja, pero de una mayor profundidad para atacar los factores subyacentes del fenómeno de la pobreza. Ciertamente se trata de partir de lo que el gobierno y la sociedad ya han logrado en materia de instituciones de servicio, de programas específicos de atención y de infraestructura física para proponer los elementos más sobresalientes de una estrategia general para las políticas sociales. Se trata entonces de—contemplar, en un horizonte de largo plazo, la consolidación de las piezas básicas de una política social que pueda dar pasos decisivos en el combate contra la pobreza: desde el diagnóstico y el seguimiento de la situación de las capacidades básicas hasta la puesta en marcha de los mecanismos más convenientes para ofrecer una respuesta de política. Todo ello requiere de la coordinación de diferentes etapas en un proceso de política que no puede depender, en el agregado, de las instituciones de política social únicamente o de un solo programa social.

---

## LAS DIRECTRICES DEL COMBATE A LA POBREZA: EFECTIVIDAD EFICIENCIA Y EQUIDAD

Cabe mencionar las directrices de una nueva política social que realmente incida en la pobreza. Para sencillamente lograr cambios cualitativos (y aun cuantitativos) en los instrumentos de la oferta de bienes y servicios sociales, no sólo se requiere de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, sino de efectividad en alcanzar los objetivos de política. Aunque no sea evidente a primera vista, en materia de política social la efectividad es un concepto comprendivo, es decir, que contempla un objetivo integral (en este caso, capacidades básicas vs. pobreza endémica), alcanzable mediante diversos medios. En algunos casos, como en el de la educación, efectividad es en esencia mejor desempeño de maestros y mejor aprovechamiento de alumnos. En otros, como en el de la salud, es el diseño del instrumento adecuado para fortalecer la capacidad básica correspondiente; en este caso, atención primaria de la salud (medicina preventiva) diseñada para desplazar enfermedades infecto-contagiosas e insuficiencias correlacionadas con una higiene precaria o con una nutrición deficiente. En el caso de la vivienda, efectividad es sinónimo de provisión de una vivienda digna (como se explica en el Capítulo III); esto es, la infraestructura física que garantice un ámbito de convivencia con el mínimo de seguridad y salubridad, así como factores directamente necesarios para la erección de la vivienda (desde la regularización de títulos de propiedad hasta la provisión de materiales o la oferta de lotes y servicios).

Es crucial advertir -si ha de considerarse el criterio de efectividad en la política social- que el camino que permite a los individuos trascender el umbral de deficiencia de sus capacidades básicas es largo y sinuoso. Los logros en el

---

desempeño de los agentes de la política social y sus receptores o la selección indicada del instrumento más adecuado, no acaban de garantizar que se cierre el ciclo de efectividad en la obtención de las capacidades básicas. Hay un último peldaño por vencer, acaso el más difícil: la complementariedad de las capacidades básicas. Si de las principales capacidades (nutrición, salud, educación, vivienda) se proveen o fortalecen sólo una o algunas en forma aislada, el efecto neto sobre el individuo resulta mínimo o nulo. Ello se debe a un concepto reiterado en este libro y que remite a la alta correlación que existe entre las diferentes capacidades básicas.

Si se piensa en la pobreza extrema y la moderada, se advertirá que se les asocian carencias de diferentes capacidades básicas. Es casi obligado, por ejemplo, que niveles muy profundos de pobreza estén asociados a condiciones de salud muy deficientes -que a su vez acusan problemas que van desde la desnutrición hasta un ambiente físico peligroso para la salud.<sup>1</sup> Pueden presentarse, sin embargo, situaciones de pobreza distintas. Considérese, por ejemplo, la situación de familias que habiendo logrado niveles de salud razonables, padecen sistemáticamente la imposibilidad de incrementar los niveles de calificación general con los que cuentan. Se trata de un contexto de intenso trabajo por parte de prácticamente todos los miembros del núcleo familiar -niños y adultos-, de modo que ya no hay oportunidad, especialmente para que los primeros puedan dedicarse a estudiar. En este caso, la imposibilidad de apropiarse de capital humano constituye la ausencia de una capacidad básica.

Después de bosquejar todo lo que subyace a la pobreza endémica, la lucha efectiva por las capacidades básicas se antoja inconmensurable. Lo es. Tanto, que deben alterarse todas las piezas que integran el tablero de la política social en su conjunto. Ello conduce a advertir una última directriz que debe concretarse

---

como criterio esencial de la política social y es la que podría llamarse equidad. Es innegable que las posibilidades de financiar las políticas sociales deben tender a corresponderse con los costos, no sólo de producirla, sino también de distribuirla entre un universo de individuos desiguales, es decir, pobres y no pobres. Precisamente porque los recursos públicos son escasos es que deben beneficiar más a quienes no dispongan plenamente de capacidades básicas. Si suponemos que la oferta social, para ser efectiva tendrá -bajo el Principio de Diferencia- que aproximarse a la universalidad de su cobertura, será preciso que los consumidores de la política social vayan sirviéndose de mecanismos diferentes, para diferentes niveles de ingresos. Ello permitiría una creciente equidad en el uso del gasto social, ya que no se distribuiría igual entre desiguales sino que paulatinamente iría logrando una reasignación más justa que permitiera ejercer -para los propósitos de este libro- un mayor impacto del gasto en el sentido de las capacidades básicas.

Actualmente, en las diversas áreas de la política social persisten enormes desigualdades en la cantidad de recursos asignados a la atención de los distintos segmentos de la población. Paradójicamente, los grupos e individuos que han superado el umbral de las capacidades básicas continúan siendo los blancos principales de las políticas. En el ámbito educativo, por ejemplo, la composición del gasto revela que, en años anteriores, se privilegió a la educación superior en démerito de la básica. En la salud el sistema institucional ha experimentado una expansión notable en lo referente a la medicina de segundo nivel -la curativa- mientras que la preventiva todavía no se ha hecho extensiva a toda la población. Esto sin considerar que aun dentro de la oferta de salud de segundo nivel hay notables diferencias entre el sistema abierto y el derechohabiente.<sup>2</sup> Ni que decir de las instituciones de vivienda que por muchos años se mantuvieron al margen de la atención de los segmentos más pobres -aquellos que no contaban con un empleo

---

o un ingreso estable- y volcaron sus recursos en la atención de los sectores medios.

Como se puede observar, no es sólo un problema de la oferta física de los servicios, de su disponibilidad geográfica, sino de qué grupos capturan qué parte de los gastos sociales. Sólo una mayor equidad permitirá una política social más efectiva en favor de las capacidades básicas. Es así que como parte de la reforma de las instituciones de salud, educación y vivienda, una reasignación más equitativa de los recursos en favor de las capacidades básicas está por avanzarse. Ello es precondition -como veremos en breve- para profundizar los alcances de una política social comprensiva que combata la pobreza endémica.

#### Oferta y demanda de las políticas sociales: las dos caras de una misma moneda

El lado de la "oferta" en la política social representa sin duda el entramado de las estructuras institucionales que están detrás de los "productos" que han de llegar a la población-objetivo. Vale aquí regresar a los primeros conceptos de este libro vertidos en la Introducción: de una identificación certera de la situación de individuos y comunidades y las subsecuentes definiciones de la pobreza que allí existe (presentando un "cuadro" específico de las diferentes capacidades básicas), dependerá un conveniente diseño de los instrumentos que será apropiado emplear. No bastará con establecer el trabajo de agentes técnicos y profesionales para actuar en el terreno concreto de la pobreza; se requerirán sistemas de control y evaluación que analicen el desempeño de los agentes de política pero que también recogan los resultados, en la población-objetivo, de las acciones emprendidas. Sólo mediante el desarrollo de estos factores de acción y definición



---

previas y de la asimilación y retroalimentación que se obtenga de experiencias pasadas, podrán mejorarse, en su conjunto, las políticas públicas que tengan como fin incidir en los niveles de las capacidades básicas.

Lo anterior, siendo crucial, sólo abarca un lado del problema. Por decirlo de alguna manera, el lado de la oferta es "una de las caras" de la política social. Por el lado de la demanda o del consumo se encuentra la población-objetivo susceptible de ser atendida y clasificable en una primera esquematización: a) la población que se encuentra en las regiones urbanas y que vive inmersa en una situación de subsistencia precaria, incapaz de procurarse medios de vida que trasciendan el subempleo ocasional e improvisado que es tan frecuente en estas regiones; b) la población que se encuentra en regiones rurales o semirurales y que, inmersa en la lucha por la subsistencia, no puede procurarse mejores medios de vida u oportunidades que le permitan dejar atrás una situación de marginación real.<sup>3</sup>

Uno de los problemas que enfrenta la política social por el lado de la demanda es el de la mayor o menor ausencia de participación por parte de los individuos que se involucran en el proceso real de dicha política. Como se ha sugerido antes, en dicho proceso se verifica la generación de los bienes y servicios correspondientes y la propia relación gobierno-sociedad. En este sentido, la palabra participación implica un cambio de fondo en la creación de los bienes públicos o colectivos y en las posibilidades de la relación gobierno-sociedad. En efecto, un individuo que trasciende una situación de pobreza endémica y que por lo tanto parte del mínimo de sus capacidades básicas, es susceptible de evitar la necesidad de involucrarse en un proceso clientelar típico. En esta última situación, los términos de la relación que se tiene con el poder público refieren la movilización inducida del individuo en aquél proceso y no su participación

---

autónoma en la cosas públicas y en la vida política.

Cabe aclarar que la finalidad última de la política social -al menos como aquí se concibe- no es precisamente coadyuvar al avance de los procesos políticos (posibilitando la participación de una sociedad más fuerte), sino proveer o facilitar la adquisición de capacidades básicas de la población que lo requiere. Sin embargo, en la práctica, el aspecto político o de participación va íntimamente ligado a la provisión y adquisición de aquellas capacidades. Un individuo que ha podido mantener y adquirir las capacidades básicas, no sólo podrá procurarse un ingreso suficiente, sino que también tenderá a concebir el poder público desde la perspectiva de un ciudadano y no de un "cliente" (que depende de un "patrón" o autoridad). En una palabra, una política social existosa tenderá a hacer posible la concepción y valoración de la política social desde la libertad y no desde la necesidad.<sup>4</sup> Una nueva política social, necesariamente romperá los límites políticos que ha tenido la oferta social, porque para asegurar la provisión y generación de bienes y servicios públicos o colectivos (infraestructura social para la vivienda, escuelas, clínicas, etcétera) hará menester la participación de los individuos. Esta última representa, no sólo el trabajo y la colaboración de individuos y grupos en la creación de los productos de política, sino también el factor de contrapeso a los agentes públicos de la oferta social (ejerciendo la vigilancia de las obras realizadas y el ejercicio conveniente de los recursos).

## REFORMA INSTITUCIONAL Y PROGRAMAS SOCIALES: LAS DOS PIEZAS DEL CAMBIO

Se ha dicho que la mejor política contra la pobreza es la que efectivamente ayuda a individuos y grupos a adquirir o fortalecer capacidades básicas. Sin embargo,

---

ante el panorama no infrecuente de carencia de estas capacidades en un porcentaje significativo de la población (magnitud del problema) y ante la complejidad del proceso político de la oferta social, cabe preguntar ¿qué elementos podrán constituirse en una gran estrategia de política social contra la pobreza? ¿se requiere de programas creados especialmente para el efecto? ¿qué papel jugarán los sistemas institucionales existentes?

En los capítulos anteriores se ha visto que ha resultado necesaria una acción de política que trascienda el ámbito tradicional de las instituciones, al menos para aproximarse a la población-objetivo (ya que ésta, por ejemplo, no estaba contemplada en los sistemas ordinarios de seguridad social). Aún más, como es patente en el caso de Pronasol, han tenido que alterarse los términos tradicionales del proceso político que suscita la oferta social, para procurar que el involucramiento de las comunidades e individuos redunde en un mayor aprovechamiento de los recursos. Sobre todo, la efectividad de los nuevos bienes y servicios sociales aumenta con el papel específicamente activo que juegan individuos y comunidades en su definición, generación y vigilancia.<sup>5</sup>

Todos estos son elementos importantes para mejorar las políticas sociales. Constituyen condiciones necesarias pero no suficientes. Como se expone en el Capítulo V, en ciertos casos el objetivo de los programas de Solidaridad no se apega al fortalecimiento específico de las capacidades básicas.<sup>6</sup> Además, el proceso político que tiene lugar no siempre está libre de la presencia de actores que, con intereses ajenos al ataque a la pobreza, pueden afectar el destino y la magnitud de la oferta social y reforzar lógicas clientelistas o paternalistas. El Pronasol puede, sin embargo, desarrollarse, mejorar y consolidarse como el instrumento de combate a la pobreza que se anticipe a cambios institucionales, tendientes a madurar en el mediano y largo plazos. Fundamentalmente, como se

---

explicará más adelante, un programa como Solidaridad puede llegar no sólo a ampliar sus acciones para beneficiar a más mexicanos, sino también ser aún más eficaz en el apoyo a las capacidades básicas de la población-objetivo relevante. Ello es indisociable de su continuidad como programa y de la forma en que pueda renovarse en casos específicos, asegurando cada vez más la adquisición de las capacidades básicas.

Sin embargo, el Pronasol y los programas sociales en general no pueden ser los únicos instrumentos que protagonicen el esfuerzo de política contra la pobreza. Como se advierte ya, el sistema institucional no puede permanecer inmóvil o ajeno al ataque a la pobreza. Este debe abordar la cuestión de las capacidades básicas de la población relevante, alcanzando una mayor equidad en el uso de los recursos y mejorando su efectividad y su eficiencia en favor de acciones decisivas contra la pobreza endémica que medra en gran parte del territorio nacional. La razón es que los alcances que pueden tener los programas no son, en última instancia, independientes de los sistemas institucionales, sino que se sirven de los "insumos" que éstos pueden proveer. Si se introduce además la variable tiempo en el análisis, se observa que, en la medida en que la política social contra la pobreza pueda profundizarse, la relación entre las instituciones y los programas ha de volverse creciente e inevitablemente complementaria.

#### Reformas y programas: vasos comunicantes

El concepto crucial de una nueva política social apunta al hecho de que las labores de las instituciones y de los programas han de tender necesariamente a confluir. No sería concebible, en el tiempo, la creación de estructuras paralelas de

---

política social -unas para los servicios convencionales y otras para las capacidades básicas- aun bajo el argumento de que la población atendida está perfectamente diferenciada. La razón de fondo es simple: las necesidades sociales en su sentido convencional no se terminan nunca (educación, salud y vivienda) y, en cambio, un programa cuyo fin es el combate a la pobreza endémica, tiene que tender a reducirse, aunque ello tome tiempo y el concurso de otros procesos como es el de una economía que crece en forma sostenida. En otras palabras, los sistemas institucionales de política social, aunque cumplan cabalmente su función, no van a desaparecer. Los programas, por su parte, o bien evolucionan y se transforman (dando lugar, justamente, a la institucionalización de algunas de sus partes) o desaparecen.<sup>7</sup>

Pero aún existe una razón de mayor peso para vislumbrar la confluencia de instituciones y programas (que además se apoya en la anterior): sólo mediante una reforma institucional que tienda a elevar la calidad de los servicios (donde calidad incluye efectividad y eficiencia) podrá apoyarse, en un horizonte temporal de largo plazo, un tarea profunda de las capacidades básicas. Dado que las instituciones de la política social están destinadas a pasar por un complejo proceso de descentralización -acercando los problemas a las soluciones- es inevitable que la organización local y la participación de actores relevantes (autoridades, burocracias, grupos de la comunidad) se vaya integrando horizontal y autónomamente por todo el territorio en los mecanismos e instrumentos de una nueva oferta social. Es claro que sólo instituciones que han avanzado en la dirección de una mayor efectividad de los bienes y servicios que producen y que van consiguiendo apoyarse plenamente en la capacidad de administración y ejecución local, podrán a su vez apoyar la oferta social que requieren las capacidades básicas de la población relevante en todo el país.

---

Conviene enfatizar un último punto: el proceso de descentralización que se vive en México y que da dirección a la reforma de las instituciones que ya está tomando lugar (sistemas nacionales de salud y educación) ha de converger con la tarea de los programas sociales o perder su oportunidad de actuar por las capacidades básicas. La obra de estos programas contra la pobreza se nutre - como se ha dicho- de escasos recursos institucionales pero además nace, por así decirlo, descentralizada en cada localidad y región, como una "célula" autónoma de la oferta social. Sólo en la medida en que la reforma de las instituciones derive en mejores productos de política (más efectivos y eficientes), con una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales (que incluyen las de la población más pobre), podrá decirse que los sistemas estatales descentralizados están rindiendo fruto. Los servicios sociales -como escuelas y clínicas cuyo establecimiento se deba a la labor de los programas- podrán hacer mucho más por las capacidades básicas cuando los efectos virtuosos de una reforma institucional exitosa lleguen a converger con aquellos servicios de la oferta social.

#### Lógica de la reforma institucional

En México ya se han iniciado procesos de reforma en los sistemas nacionales de educación y salud, así como en los mecanismos que rigen los fondos y la asignación de recursos a la vivienda. En cada área de la política social, se tienen conceptos específicos de descentralización y calidad. El objetivo de fondo de las reformas institucionales, sin embargo, debe ser el mismo: elevar la eficiencia y la efectividad de las políticas sociales correspondientes. Ahora bien, una política social más eficiente y efectiva será factible en la medida en que se avance

---

también en el terreno de la equidad. Dicho de otra forma, la reforma institucional debe abarcar aspectos de la política social que no se refieren precisamente al fenómeno de la pobreza -en la medida en que contemplan a todos los consumidores de la política social, sean pobres o no- para hacer posible un vuelco institucional que favorezca preferencialmente la dotación de capacidades básicas. Este es el sentido de proveer una política social con mayor equidad.

Para abordar las reformas institucionales de política social que tienen a la pobreza endémica como un "blanco" definido, conviene enfatizar algunos de los factores que son -y serán- clave en el proceso de cambio institucional global. Por lo pronto, si la estructura institucional ha de enfrentarse a la pobreza, ha de generar una oferta social que incida más y mejor sobre comunidades apartadas o marginadas. Ello, sin embargo, es un paso de la reforma que primero tiene que ir precedido de sistemas institucionales completos en los estados de modo que las agencias de dichos sistemas puedan, virtualmente, incidir directamente en la pobreza. Esta es una labor que trasciende el corto plazo: la reforma institucional procede compensatoria y selectivamente ante estados disímiles, conlleva un proceso de cambio que involucra a todas las piezas del tablero de la política social e implica, concomitantemente, alterar la lógica político-institucional que ha regido su desempeño en el pasado.

En esta labor no todo es inédito ni tampoco está todo por empezarse. En el Capítulo VI se repasaron algunos aspectos del proceso de reforma por el que atraviesan las áreas del sector social (sobre todo lo que corresponde al Sistema Nacional de Educación, y al Sistema Nacional de Salud). Se confirmó que la descentralización es el proceso-eje en el que discurre la estrategia de reforma. Sus alcances, así como sus límites han variado de acuerdo al área de política social de la que se trate: indudablemente el esfuerzo descentralizador ha opuesto

---

dificultades muy específicas en el caso de la educación, en donde el avance de la reforma ha evidenciado la compleja relación de los grupos que tienen lugar al interior del proceso educativo (burocracia y magisterio). En el caso de la salud, hay en principio reformas específicas para cada subsistema del Sistema Nacional de Salud (trátase del sector derecho-habiente o del sector que atiende a la población abierta).

En una perspectiva de política social como la que aquí se persigue y una vez advertido el sentido de la descentralización en la reforma, cabe preguntar ¿en qué medida puede avanzar la provisión de capacidades básicas respecto de los grupos en la peor situación? Si el proceso de descentralización acaba por llevar la oferta social al lugar donde se presenta la demanda -incluida la que refiere a las capacidades básicas-, efectivamente estará contribuyendo con la nueva definición de una política social. No obstante, ello no se verificará en los hechos necesariamente sólo por que se cuente con posibilidades técnicas y administrativas locales (estatales) para hacer política social; en efecto, avanzar en la descentralización no implica automáticamente que el Principio de Diferencia prevalecerá en la asignación de la oferta social y mucho menos que las políticas incidirán en el "blanco" correcto (la población-objetivo). Debe mediar un sistema de monitoreo de la pobreza endémica que permita ubicar a la población a la que habrá de apoyarse y diseñar el incentivo para que las instancias descentralizadas -los gobiernos estatales- efectivamente orienten la oferta social hacia estos grupos. Mientras más confluyan los esfuerzos de reforma en los gobiernos estatales, los sistemas correspondientes podrán constituirse, como veremos, en ámbitos privilegiados de la nueva política social.

En suma, mediante una reforma que fortalezca la capacidad institucional de respuesta local, las puertas a una mayor efectividad estarán abiertas. La pobreza,



---

para ser enfrentada a este nivel, no ha de pasar desapercibida sino identificada y medida, como se explicará más adelante. Asimismo, registrar avances y ofrecer complementariedades en términos de capacidades básicas puede llegar a ser una tarea posible desde un nivel local y, en cambio, ardua y muy poco factible desde un sistema central. Ahora bien, la reforma es también ofrecer respuestas cualitativamente diferentes a las del pasado. ¿Qué representan efectividad y eficiencia en una nueva oferta social? ¿Qué relación existe entre lo anterior y el combate a la pobreza?

Efectividad y eficiencia son simplemente el sustento de una verdadera política social. Ello puede expresarse de muchas maneras: sin ellas el beneficio marginal de aumentar los recursos públicos destinados al efecto es mínimo o nulo; si no se logran niveles mayores de efectividad y eficiencia, la política social no tiene efectos permanentes, se vuelve un alivio temporal de los problemas y su sentido se pierde por no incidir en el fondo de los problemas (capacidades básicas). Como hemos visto a lo largo de varios capítulos, la población que vive en la pobreza y que a menudo está geográficamente en desventaja frente a los sistemas institucionales, es la que menos puede influir desde la demanda social y es la más susceptible de recibir una atención precaria durante el proceso político de la oferta social. Hacen falta entonces mecanismos e instrumentos que hagan de la población que padece la pobreza endémica, un grupo identificable cuyas capacidades básicas puedan ser objeto de seguimiento.

Una vez lograda una mejor identificación de la población-objetivo, se requiere que sean precisamente las agencias centrales las que, a través de un proceso gradual, intercambien su papel de ejecutoras por el de coordinadoras-evaluadoras, pero conservando amplias facultades en el manejo de los recursos. Es decir, a través de la descentralización, no sólo se delega sino que puede

---

trasladarse por entero el manejo de la oferta social a los sistemas estatales y locales. Estos últimos no dejan, sin embargo, de quedar vinculados al nivel federal, puesto que persiste un mecanismo de control: los recursos federales, que en mayor o menor grado han de seguir siendo -por mucho tiempo- considerables en el financiamiento de la política social. Los recursos sólo serán un mecanismo de control y por lo tanto de eficiencia y efectividad crecientes si su asignación se vincula con estándares de desempeño y niveles de atención sobre la demanda real. Estos umbrales u objetivos de calidad y atención pueden ser medidos sobre los propios servicios prestados, o bien, mediante los resultados de exámenes o encuestas sistemáticas que valoren la situación no sólo de la política social general sino también de aquella que se ocupe de las capacidades básicas. Todo ello será, sin duda, un incentivo poderoso para mejorar la atención a la pobreza endémica y para que se le ataque cada vez más, con una oferta social de calidad.

Hay una directriz de la reforma que conviene enfatizar. Si el sistema institucional ha de reformarse en el sentido de proveer cada vez más y mejores capacidades básicas, es ineludible introducir el criterio de equidad como otra de los principios que han de guiar su transformación. Como ya se había anticipado, la eficacia de las políticas sociales en el terreno de las capacidades básicas requiere -como precondition- consolidar la reforma institucional por lo que toca a la oferta social que recae sobre los sectores "no pobres" de la población; es decir, precisa de una mayor equidad en la distribución de los productos sociales. En términos operativos esto podría traducirse en la asignación de una mayor cantidad de recursos a la atención de aquellos individuos que carecen de capacidades básicas y, que por su condición, no pueden procurárselos por sí mismo. Ahora bien, instrumentalmente, ello implica liberar recursos que actualmente utiliza el segmento de la oferta social que no se dirige a las capacidades básicas y, que por

---

tanto, no atiende a individuos en situación de pobreza.

Indudablemente, en la medida en que se avance en la descentralización, la eficiencia que con ello se logre liberará recursos para realizar más acciones sociales en favor de los pobres. Sin embargo, no será suficiente si la oferta social para los "no pobres" permanece inalterada. Se impone así un reto nada despreciable: lograr una reasignación de recursos hacia las áreas de política social que atienden carencias de capacidades básicas, sin desproteger al resto de los usuarios de los servicios sociales. Evidentemente, las particularidades de cada área de política social determinarán el tipo de respuesta que pueda articularse.

En el ámbito educativo, por ejemplo, la participación del sector privado en la educación básica es mínima (incluir datos) y existen regiones del país que únicamente podrán ser atendidas mediante la provisión pública. Es un hecho patético, por otro lado, que el gasto en la educación superior -accesible a una ya de por sí minoría privilegiada- haya estado aumentando proporcionalmente a costa del gasto en la educación básica, siendo que esta última todavía no alcanza una cobertura universal. Estudios recientes que relacionan la escolaridad y el empleo<sup>8</sup> indican que la educación básica -incluida la secundaria- es la relevante para iniciar y mantener a un individuo en la vida productiva. En este sentido, la reasignación de los recursos al área básica de la educación tendría en términos de pobreza un impacto de consideración. No obstante, pretender una mayor equidad implica que, aun cuando se disminuyan los recursos que se le otorgan a la educación superior, han de prevalecer salidas -como pueden ser préstamos o becas- para aquellos individuos que verdaderamente lo necesiten. Es decir, no se trata de cerrar las puertas de la educación superior y condicionar el acceso a aquellos individuos con las posibilidades de financiarla, sí implica incorporar selectividad en la asignación de los subsidios.

---

La particularidad más vistosa en el área de salud es su marcada sectorización. Es cierto que las diversas instituciones conforman un sistema nacional. Pero este hecho no cambia en nada la heterogénea calidad en el servicio que ofrece cada una de ellas. Es patente, por otro lado, que todavía hay mexicanos que no tienen acceso a la salud, por lo que el problema no se queda -tampoco se acaba- en la atención que se brinda en este nivel, sino que se remite a las mismas bases del sistema: la salud preventiva. Es evidente que se abordan dos problemas distintos que conviene diferenciar con claridad: uno, se refiere al tipo de desigualdad que genera la heterogénea calidad de los servicios de salud que se ofrecen a los individuos adscritos a la seguridad social y aquellos que recurren al sistema abierto. El otro, a la desprotección que en términos de atención a la salud experimentan todavía un número importante de mexicanos y, que como se ha manejado a lo largo del libro, alude a una de las capacidades básicas. Buscar mayor equidad en la provisión de servicios de salud, con el objetivo expreso de atender preferencialmente a los que carecen de esta capacidad básica, implica introducir cambios en la manera que opera y se financia el Sistema Nacional de Salud. Hay quienes han sugerido<sup>9</sup> la integración de los servicios públicos de atención a la salud para superar las barreras legales y económicas que segregan a los distintos grupos de mexicanos del acceso a los diferentes establecimientos de prestación de servicios. Esto, siempre y cuando se conserven las diversas fuentes de financiamiento. Esto es, todos los ciudadanos recibirían atención en los mismos establecimiento -mediando un seguro médico universal, por ejemplo-, atención que sería pagada, según fuera el caso, por la seguridad social, por el erario federal o estatal o incluso por un seguro privado. El gobierno cubriría las cuotas de las personas no asalariadas de bajo recursos, mientras que los seguro sociales y privados protegerían al resto de la población.

---

Un esquema como el planteado, además de imprimir mayor selectividad en la asignación del subsidio, liberaría recursos para invertir en la capacidad básica salud: la salud preventiva.

En relación a la vivienda, el reciente Acuerdo para el Fomento a la Vivienda<sup>10</sup> constituye un paso importante en la formulación de una estrategia eficaz en materia habitacional. Lo sobresaliente del Acuerdo, en la perspectiva de lo que aquí se pretende sugerir, es que presta especial atención a los costos inherentes a la construcción y adquisición de la vivienda, fundamentalmente aquellos que provienen de excesivas regulaciones o del propio gravamen fiscal. Presumiblemente con la reducción de estos costos, se amplíen las posibilidades de que un número mayor de familias resuelvan sus necesidades habitacionales a través del mercado y sin la necesidad del subsidio. Esto último ha de permitir que los recursos que antes se dirigían a subsidiar a estos grupos, puedan reasignarse hacia los más pobres.

Independientemente de la labor que realiza el programa y, que como se expondrá más adelante, ya incide en la capacidad básica vivienda, las instituciones han de empezar a redirigir sus acciones y recursos hacia el subsegmento de menores ingresos, dentro del universo de consumidores a los que les corresponde atender. El apoyo a la capacidad básica vivienda ha de requerir, por su parte, que se extienda el fomento a la vivienda progresiva como lotes y servicios, pie de casa, distribución de materiales de construcción y mejoramiento de la vivienda; acciones que ha venido realizando la FONHAPO, pero que no han sido implantadas por las otras instituciones de vivienda.<sup>11</sup>

---

## La lógica de los programas sociales

En México se ha desarrollado un concepto de programa que procura la oferta de bienes y servicios sociales para la población que de ordinario no está adscrita a los sistemas institucionales y que en el presente ha llegado a concretarse en Solidaridad. También es cierto que en este programa subyace el avance de un proceso político diferente de oferta social: se incrementa la capacidad de gestión, se logra una efectiva participación comunitaria y todo ello promueve, finalmente, la demanda por servicios y bienes sociales y la vigilancia de su aplicación. Se abre así la posibilidad de una nueva relación gobierno-sociedad que tienda a romper la lógica patrón-cliente y que refuerce un esquema de relaciones simétricas entre ciudadanos y gobierno.

De todo lo anterior se desprenden algunas interrogantes sobre su continuidad y financiamiento y sobre la efectividad real de la oferta social generada en términos de capacidades básicas. En primer lugar, el programa está generando una fuente de legitimidad y apoyo al Ejecutivo federal que, paradójicamente, no asegura en el tiempo la fórmula gasto público-voto y tiende además a vulnerar las estructuras tradicionales y verticales del PRI. En el nivel de la legitimidad gubernamental hay, por lo pronto, un refuerzo considerable con la ventaja de alterar una oferta social típicamente vertical y autoritaria. Con todo, la propia racionalidad política del programa tiene dos consecuencias importantes para fines de una nueva política social: requiere seguir siendo apoyado y financiado en el tiempo más allá del liderazgo presidencial que hoy lo favorece, por lo que deberá institucionalizarse como política social. Además, la demanda social generada ha de prolongarse, tal vez en muchos casos, sobre los liderazgos locales. Ello crea la necesidad de continuar -otra vez mediante el apoyo

---

correspondiente en finanzas públicas- una oferta social que siga acrecentando las capacidades básicas.

Es claro, según estas reflexiones, que el programa social que ha encontrado sus posibilidades de realización en Solidaridad debe trascender la etapa inicial que hoy transcurre, para entrar en otra de formalización y perfeccionamiento que asegure su continuidad y mayor efectividad. Dicho de otra forma, el programa debe convertirse en la institucionalización de la lucha contra la pobreza. Sólo así ocupará un lugar claro y distinto en la agenda de futuros gobiernos, pero sobre todo se convertirá en objetivo gubernamental irrenunciable. Ello no sólo depende del estatus jurídico que adquiera la lucha contra la pobreza o el reconocimiento jurídico de la existencia de una población desatendida y marginada.<sup>12</sup> Si el saneamiento de las finanzas públicas y la perspectiva gubernamental actual han sido decisivos para la existencia del programa, es claro que se requiere conferirle un objetivo de política más allá de los planes en turno y consolidarlo en las estructuras institucionales del gobierno federal.

Aún si lo anterior se logra, dando así al programa una vida más consistente con el logro de sus objetivos, el combate a la pobreza, como un todo, tendrá retos considerables por delante. Será, en efecto, necesario evitar la recurrencia de la pobreza endémica a causa de la falta de complementariedad de las capacidades básicas. Es claro, entonces, que la oferta social debe llegar a tener un carácter comprensivo (globalizador de las áreas de política). A pesar de que no se puede esperar que el programa por sí solo satisfaga los requisitos de una política social comprensiva, la acción a que da lugar -precisamente por ser múltiple- será en muchos casos la primera en materia de infraestructura social (educación y salud). Por ello, es crucial que los programas dirigidos a capacidades básicas, profundicen el alcance de sus acciones. De continuar Solidaridad tal cual es hoy,

---

sin más, es posible que disminuya la pobreza más grave pero es muy probable que persista la moderada y que, de hecho, no tienda a abatirse realmente la pobreza endémica como tal.

#### Los programas de Solidaridad y la lucha frontal por las capacidades básicas

Los programas o "cajones" que componen la oferta social de Solidaridad apuntan ciertamente a diferentes áreas de infraestructura física (como luz, agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, etcétera) y social (educación y salud) que remiten a capacidades básicas concretas. Hay sin embargo otros cajones que no necesariamente se relacionan con las capacidades básicas, aunque apoyen los niveles de ingreso de las familias (como es el caso de Empresas en Solidaridad), o que se refieren a otras necesidades distintas a ellas (como es el caso de instalaciones deportivas).

Si se observa más de cerca el programa de apoyo a la producción comunitaria y/o en pequeño, habrá que advertir que en muchos casos se requerirá de habilidades técnicas y capacidad empresarial (aunque sea a nivel básico) que no se tendrán entre los integrantes de las comunidades que viven en la pobreza endémica. Si bien se pretende romper el ciclo pobreza-subempleo-pobreza, es pertinente cuestionar hasta qué punto ello no se debe más a las deficiencias palpables y significativas de la educación formal. En la medida en que los problemas que se originan en la ausencia o deficiencia de la educación formal persistan, es precaria la posibilidad real de alentar a empresarios potenciales, quienes probablemente no han de encontrarse en comunidades elegibles para un programa de combate a la pobreza.



---

En todo caso, la capacitación para las actividades productivas y de trabajo es crucial en la consecución de objetivos que apuntan a la posibilidad de que los jefes de familia capturen un mayor ingreso y tengan por delante un futuro de mayor certidumbre. Es necesario, por todo esto, que la factibilidad y pertinencia de los programas de apoyo a la producción sea revisada. Sin duda, la existencia de estos programas es legítima. Pero debe analizarse hasta qué punto estos "sub-programas" pertenecen a un programa de combate a la pobreza basado en la adquisición y fortalecimiento de las capacidades básicas.

Por lo pronto, la efectividad del programa requiere, como ya se advirtió, que el combate a la pobreza endémica acote el "menú" de "los cajones" en el ámbito de las capacidades básicas. Puede plantearse la hipótesis siguiente al respecto: el hecho de que estos "cajones" se limitaran a las carencias de infraestructura física y social, más que a los problemas de la producción no alteraría el proceso de elección democrática de la comunidad para decidir las acciones a realizar y gestionar y simplemente los reduciría a el ámbito de las capacidades básicas. No huelga añadir que el apoyo a las formas de la producción puede seguirse efectuando, con mayor eficiencia, desde otros ámbitos de la política pública a los que les competen las actividades productivas.

Sin duda, a pesar de que el programa tienda a centrarse sobre el blanco de las capacidades básicas, la interrogante aquí planteada acerca de la continuidad de las acciones frente a la comunidad organizada en los Comités de Solidaridad queda abierta. Hasta donde ha operado el programa, la continuidad de las acciones ha dependido también de que las demandas de la comunidad sigan concretándose en la labor conjunta sociedad-gobierno. De no institucionalizarse el combate contra la pobreza se corre el riesgo de que la demanda social generada se quede, de pronto, sin respuestas. En ese caso, las instituciones de política

---

social o los diferentes niveles de gobierno podrían, en ausencia del apoyo financiero que brinda el programa, dejar de articular respuestas o hacerlo en medida insuficiente y quizá bajo la lógica patrón-cliente. De cualquier forma, la discontinuidad formal del programa podría, además de derivar en tensiones locales o en procesos políticos del viejo cuño, detener el avance de las capacidades básicas. Dicho de otro modo, podría simplemente estacionarse el círculo virtuoso de las capacidades básicas complementarias.

Así las cosas, lo logrado en lo que podría llamarse la primera etapa del programa de combate a la pobreza debe continuar y para ello se requiere de una tarea esencial: instituir formas de localización de la pobreza endémica que garanticen la dirección del programa sobre la verdadera población-objetivo. Ello supone que la creación de nuevos comités de Solidaridad se lleve a cabo efectivamente en "zonas" cuya situación de capacidades básicas se consideren - antes que nada- condición necesaria para su elegibilidad en el combate a la pobreza endémica. Desde su inicio, el programa ha sido criticado argumentándose que la racionalidad que está detrás de su creación es de carácter electoral. Este tipo de críticas no siempre han aclarado qué efectos específicos de política tendría una racionalidad electoral en el combate a la pobreza. Lo evidente es que podría elegirse una población-objetivo que, teniendo necesidades diversas, realmente no tuviera problemas de capacidades básicas.

De cualquier forma -e independientemente de que se esté generando una nueva base social de apoyo político- la promoción de nuevos Comités de Solidaridad debe responder exclusivamente a la identificación de la población-objetivo (aquella que requiere fortalecer sus capacidades básicas). El propio programa puede iniciar un "mapeo" estatal de las regiones o comunidades donde la pobreza es más evidente. Ello requeriría de estándares preliminares acerca de

---

un "cuadro" de capacidades básicas deficientes. Esta labor de identificación de la pobreza, que debe anteceder el inicio de programas de Solidaridad, no ha de tener, sin embargo, la profundidad y exhaustividad de un trabajo de identificación y localización de la pobreza endémica a nivel nacional, trabajo que, sin duda, exige recursos considerables. Más adelante se propondrá un monitoreo nacional de la pobreza como base de la convergencia entre programa e instituciones, es decir, como fundamento de acciones dirigidas contra necesidades específicas de capacidades básicas.

#### Tiempos y alcances de la convergencia entre programa e instituciones: el objetivo de largo plazo

Estamos haciendo referencia a un proceso que se mueve en forma incremental y selectiva y que por lo tanto procede en una lógica de largo plazo. Por una parte, los procesos de eficiencia en el uso de recursos y de efectividad creciente tenderán a avanzar en forma incremental, revisándose y corrigiéndose en un sentido de ensayo y error. Pero además es claro que la descentralización de los sistemas institucionales exige el uso de mecanismos compensatorios que preparen el horizonte de la descentralización según las carencias de cada estado y región. Es posible afirmar que las experiencias del Sistema Nacional de Salud e incluso las habidas en el Sistema Nacional de Educación confirman ritmos y tendencias descentralizadoras de este tipo.<sup>13</sup> Ello es razón de más para que tanto las instituciones como los programas se muevan en sentidos convergentes: los primeros enfrentando en forma directa e inmediata las necesidades más apremiantes de la política social, mismas que sin duda son el fortalecimiento y la

---

adquisición de capacidades básicas; las segundas reformándose para dirigir las posibilidades de una oferta social de efectividad creciente hacia la población-objetivo.

Para expresarlo suscintamente, la reforma de los sistemas institucionales de política social y el desarrollo de programas como Solidaridad constituyen las dos piezas del cambio que se requiere para lograr una política social, efectiva, eficiente y equitativa. En el horizonte de largo plazo, los programas tienen la función primordial de emprender los esfuerzos de política que aún no pueden, desde sus propias agencias, atender instituciones que se están transformando y que atienden necesidades convencionales de sus ámbitos de competencia. Los programas son así los instrumentos de menor plazo para atacar la pobreza. Las instituciones, mediante la descentralización y el establecimiento de nuevas definiciones de política, serán la base que en el nivel local integrarán y/o complementarán -tomando en cuenta la labor de los programas sociales- las "células" o unidades mínimas de una política social de dimensiones nacionales, pero especificada y adaptada a las necesidades de cada estado o región.

Vale anticipar que la confluencia entre acción programática e institucional responderá a la situación de la política social en cada estado, región o localidad (desde una mejor cobertura hasta el avance cualitativo de la oferta social sobre las diferentes áreas de política). El "mapeo" de la pobreza y de las capacidades básicas, la incidencia de las acciones sobre la población-objetivo, junto con el establecimiento de una oferta social más efectiva, han de permitir llegar a una política social comprensiva. Ella ha de lograrse con el control de los recursos públicos, administrativos y técnicos bajo los cuales se pueda garantizar el incremento efectivo de las capacidades básicas. Esto último deberá de cumplirse para la población que ya ha registrado avances (de modo que se consoliden y

---

sigan avanzando) pero también para que se logre llevar la oferta social hacia la población que padece una situación de pobreza urgente y que requiere de respuestas inmediatas. Se trata, en fin, de una compleja tarea de avances cuantitativos y cualitativos que convergen en una política social comprensiva e incremental de programas mejorados e instituciones reformadas.

#### UNA POLITICA SOCIAL COMPRENSIVA: EL COMBATE DE FONDO CONTRA LA POBREZA

Si en el largo plazo se requiere de la convergencia de programas e instituciones, es crucial ahora prefigurar los elementos y factores que la harán posible. En primer término se precisa de una instancia central y autónoma que pueda coordinar y evaluar, en el horizonte de la reforma, el mejoramiento de las acciones programáticas e institucionales dirigidas al combate a la pobreza. Si bien la reforma institucional procede ya en el terreno de la descentralización, sólo una agencia del Ejecutivo federal (dedicada al desarrollo social) habrá de iniciar dos tareas fundamentales: el monitoreo específico de las capacidades básicas en las diferentes regiones del país y la evaluación de los alcances de la oferta social dedicada a combatir la pobreza (su cobertura, sus niveles de atención, etcétera). A partir de ello podrán desarrollarse mecanismos y acciones de política dirigidas a la población-objetivo.<sup>14</sup> La instrumentación de estas tareas ha de permitir que se logre coordinar eventualmente una acción comprensiva en más regiones del territorio nacional. El objetivo central es que en ella confluyan y se profundicen los efectos del programa y los alcances de las instituciones.

---

El papel del desarrollo social: el monitoreo de capacidades básicas, la evaluación del combate a la pobreza y la coordinación de acciones dirigidas

En México no existe aún, en los niveles estatal y municipal de todas las regiones del país, la capacidad institucional de la oferta social para toda la población que la demande o requiera. Mucho menos existe en las zonas y comunidades pobres, donde hace falta la provisión de las capacidades básicas. Ante ello, programas e instituciones han de proceder en dos sentidos: a través de los primeros, se identificará a la población-objetivo (elegible por primera vez al programa) y se ha de promover la demanda y la gestión de la propia comunidad para dar lugar a la respuesta de las instituciones y municipios (como en buena medida ya ocurre); las segundas, por su parte, habrán de establecer -en el horizonte de la descentralización y la reforma- los sistemas estatales que enfrenten la oferta social. Con todo, las dos piezas de la política social deben converger de modo que la labor -fundamental, pero preliminar- de los programas sobre las capacidades básicas se pueda profundizar con la acción dirigida de las instituciones. Trascender el estado de cosas descrito, supone la construcción de una política social de dimensiones enormes y complejas, pero también de nuevas atribuciones en la política de desarrollo social.<sup>15</sup> ¿Es posible llevar a cabo la coordinación de esta política comprensiva? ¿En qué consistirán específicamente tanto el monitoreo como la evaluación y la coordinación de acciones dirigidas a partir de dicha política?

Es necesario, una vez aceptadas las tareas fundamentales que ha de asumir la agencia dedicada al desarrollo social (monitoreo y evaluación de la pobreza y de las políticas dirigidas a ella), que los sistemas nacionales de la

---

política social efectúen acciones específicas que se dirijan a complementar los alcances del programa contra la pobreza. Ello conduce aparentemente a un traslape de competencias entre diferentes agencias (las de salud y educación por una parte, y la de desarrollo social, que incluye el programa contra la pobreza y el área de vivienda, por la otra). En realidad no hay tal traslape: la oferta de servicios de salud o educación a que da lugar el programa se produce desde las instituciones pertinentes. Ahora bien, la puesta en marcha de acciones dirigidas a profundizar el combate a la pobreza endémica en materia de salud básica y educación tocará a los sistemas correspondientes. Es necesario recordar que las acciones en materia de infraestructura física y vivienda (drenaje, alcantarillado, electricidad, pavimentación y mejoramiento de la vivienda) parten ya de las acciones a que da lugar el programa -en conjunción con los municipios-, la agencia de desarrollo social y las instituciones encargadas de la vivienda popular (como el FONHAPO).

El monitoreo de la pobreza: base de una política efectiva

Un sistema de localización y monitoreo de la pobreza endémica que llegue a establecerse en todos los estados de la República deberá perseguir dos objetivos fundamentales: medir en los municipios del país que presumiblemente albergan situaciones de pobreza extrema o moderada -sin duda la mayoría- las manifestaciones más elementales de capacidades básicas de la población; lograr, a partir de lo anterior, determinar cuáles son los "tipos" más frecuentes de la pobreza endémica y registrar incluso las carencias más evidentes de la oferta social (si es que esta existe). Es claro que hoy en día ya existen datos que

---

permiten tener una primera identificación de los municipios con carencias más graves.<sup>16</sup> Una tarea como la que aquí se propone reviste una complejidad enorme tan sólo para elegir los municipios más pobres. Sin embargo, es posible concentrar en unas cuantas variables la primera aproximación de cada una de las capacidades básicas y del "cuadro" que a partir de sus deficiencias presenta la pobreza endémica. Es crucial reiterar que para hacer factible esta tarea, una sola agencia debe hacerse cargo del monitoreo de la pobreza endémica.<sup>17</sup>

La unidad de análisis a utilizar sería el núcleo familiar porque en él se sintetiza la lógica de la pobreza y su reproducción (situación de la familia, situación de la madre, situación de los niños). Se utilizarían, para cada cuestionario o encuesta familiar, variables como las siguientes: carencias de infraestructura física (que incluye el estado de las viviendas); niveles de ingestión nutricional (cálculo aproximado) y relación peso/edad y peso/estatura (para determinar niveles de desnutrición preliminares) sobre todo para madres y niños. Se recogería también información sobre la escolaridad de los padres y la de los niños. Se deduciría si existe cobertura mínima de educación básica y/o cuál es el estado de las escuelas existentes (si son escuelas unitarias o incompletas, por ejemplo). Finalmente, podría aproximarse -si es posible- el nivel de ingresos.

Es necesario hacer aún dos precisiones: el objetivo de construir un "mapa" nacional de la pobreza consiste, primero, en eludir la definición exclusivamente individual de la pobreza: en lugar de saber exclusivamente cuántos niños están desnutridos en un determinado municipio, lo que se busca es saber cómo son las familias (qué tan grandes, etcétera) en las que aparecen los niños desnutridos. En segundo lugar, a pesar de las dificultades que esto representa, tener una medición municipal de la pobreza permite comparar el "cuadro" que se tiene del síntoma que se está midiendo con la oferta social que de hecho se ha logrado generar en



---

cada municipio. Además, es crucial poder "cruzar" la información de las deficiencias de capacidades básicas con la oferta social existente a nivel municipal. Sólo partiendo de una "radiografía" comprensiva de la pobreza en un "formato" que considere el último nivel de gobierno (el municipio) y la máxima desagregación que alcanzan las instituciones de la política social se podrán -eventualmente- consolidar avances cualitativos de política y consecuentemente se podrá profundizar la labor de los programas y/o de los servicios que prestan las instituciones.

Evaluación de la oferta social: ¿es posible lograr avances definitivos en el terreno de las capacidades básicas?

En la medida en que las acciones que resulten del programa contra la pobreza y la labor más desagregada de las instituciones (labor que no resultó de la gestión del programa) abarquen más comunidades o esté presente en más municipios, hará menester plantear las condiciones de análisis y evaluación de los resultados. De esta forma, los alcances de la oferta social han de ser evaluados para registrar la cobertura y el carácter de ésta. Junto con ello, el trabajo evaluativo buscaría determinar si ahí donde se ha pretendido actuar sobre capacidades básicas, hay algún avance tangible. Por decirlo así, se volverían a recoger mediciones como las planteadas en el monitoreo de la pobreza endémica. Cabe advertir, que en los estados donde existan sistemas estatales descentralizados, la tarea evaluatoria puede recaer -como se verá- ya no en una agencia central (desarrollo social) sino en gobiernos estatales o en las instituciones correspondientes. En este último caso, correspondería aún a aquella agencia reunir las evaluaciones realizadas e

---

integrarlas una vez más en el nivel municipal de análisis.

Las acciones específicas de la oferta social a que se hace referencia, a excepción del área de vivienda e infraestructura física -que ya es parte del desarrollo social- recaen naturalmente sobre los sistemas nacionales de educación y salud, que son responsables -en el contexto de la reforma institucional- de elevar la efectividad de los servicios que prestan, aunque no de evaluar los avances en el "cuadro" de las capacidades básicas en las regiones y comunidades identificadas como ámbitos de la pobreza endémica. Se trataría de aprovechar la tarea de evaluación que ya se ha comenzado a realizar en las áreas de educación y salud (exámenes estandarizados de rendimiento educativo para alumnos y maestros y la encuesta nacional de salud). La labor realizada por los sistemas nacionales de educación y salud dirigida a incrementar la efectividad y la eficiencia de los servicios prestados no es, como ya se advierte, suficiente para evaluar si existen avances de fondo en la pobreza de diferentes municipios del país. Pero si puede constituir un insumo importante para integrar evaluaciones de efectividad.

La evaluación que se plantea aquí, no estaría exenta de complicaciones. Al pretender obtener información sobre las familias que formaban parte del sistema de monitoreo, podría llegar a ocurrir que no se encontraran más ahí los individuos correspondientes. Ante ello podrían emplearse formas aleatorias -siempre que fueran representativas- para captar los indicios de posibles avances en las capacidades básicas en las comunidades correspondientes. Hay, sin embargo, posibilidades alternativas de efectuar evaluaciones para cada área aislada de la oferta social por separado. Un ejemplo puede ser el siguiente: en los municipios donde la cobertura de salud del primer nivel ya exista, las propias clínicas o centros de este nivel de atención podrían detectar -para madres y niños- si la

---

desnutrición y las enfermedades infecto-contagiosas han disminuido. De manera similar, los sistemas estatales de educación o el Sistema Nacional de Educación, podrían verificar que la demanda educativa se ha cubierto o bien que se han incrementado los niveles de eficiencia terminal y de aprovechamiento.

La tarea evaluativa es crucial si ha de considerarse una estrategia de política social en la que puedan profundizarse o mejorarse los resultados sobre las capacidades básicas. Ello permitiría al programa social iniciar o volver a iniciar la promoción de la comunidad organizada para el surgimiento de nuevas gestiones de la oferta social. Pero además, las instituciones podrían instrumentar acciones dirigidas a problemas específicos de las capacidades básicas en las comunidades de los municipios que lo ameritaran. Es en este punto que la agencia central dedicada al desarrollo social podría coordinar y concertar con los sistemas nacionales de la política social, o con los gobiernos estatales, acciones específicas que aseguraran avances definitivos en el terreno de las capacidades básicas y que se verificaran en el nivel municipal.

El último peldaño: la complementariedad de las capacidades básicas y las acciones dirigidas contra la pobreza

Cabe, finalmente, proponer algunos mecanismos que tendrían como propósito asegurar el mejoramiento de las capacidades básicas en municipios específicos. Este nivel de una estrategia general por una política comprensiva contra la pobreza supone, inevitablemente, que serán posibles avances, no sólo en la cobertura de los servicios (infraestructura física y social), sino también en su efectividad. Ello conduce a retomar el concepto de las dos piezas de política que

---

cierran el ciclo de la efectividad: programas de capacidades básicas y reformas institucionales.

Habrá pues de alcanzarse un nivel de capacidad institucional ante la demanda y un nivel de información tal sobre la pobreza endémica en sus manifestaciones específicas (las deficiencias de la oferta social frente a la población-objetivo) que puedan instrumentarse políticas dirigidas contra las carencias específicas de las capacidades básicas. No huelga añadir que una agencia que pudiera disponer de suficiente información sobre el "mapa" y las características de la pobreza y de la evaluación de la oferta social existente, sería -como se ha propuesto- la indicada para coordinar esfuerzos conjuntos entre instituciones de política social. Las políticas de acción directa ya tienen un carácter especial ante el fenómeno que se busca atacar: suponen la complementariedad de las capacidades básicas de modo que el resultado en los individuos sea inequívocamente efectivo.

Como se ha sugerido desde el Capítulo VI, las desventajas básicas de la población-objetivo para aprovechar los bienes y servicios esenciales a los que pudiera acceder se originan no sólo en el proceso político de la oferta social, sino también en la falta de complementariedad entre capacidades básicas. Dicho aspecto debe ser, ante todo, detectado por la instancia central y autónoma que se dedique a profundizar en los elementos que se pueden disponer para atacar la pobreza endémica.<sup>18</sup> La propuesta concreta más indicada para el ataque de la pobreza extrema, debe centrarse en la creación de centros de atención que aseguren un paquete de acciones en el terreno de la nutrición, salud y educación y cuya propuesta ha sido diseñada y ampliamente comentada por Santiago Levy.<sup>19</sup>

Las características de un mecanismo semejante pueden resumirse en los siguientes puntos: los centros de atención a la salud verifican si existen niveles de

---

desnutrición y de salud general, con esta información se elige el mejor instrumento para solucionarlos; no se hacen transferencias líquidas, sino se proporcionan cupones a los padres (para obtener alimentos). Conviene "atar" la provisión de cupones alimenticios a la atención de la salud (vacunaciones, verificación de avances nutricionales en niños, cursos simplificados de educación sanitaria elemental, etcétera). La atención integral que se podría ofrecer en este tipo de centros giraría, como se puede advertir, en torno de una clínica "integral" de salud, capaz de controlar la expedición de cupones alimenticios (canjeables en tiendas especiales u ordinarias) y de efectuar las tareas educativas que se dispusieran. Queda por analizarse si un instrumento comprensivo como este debería de implementarse desde el Sistema Nacional de Salud, independientemente de los avances en materia de reforma institucional (descentralización). De cualquier forma, el sistema de monitoreo de la pobreza debería de proveer de suficiente información para establecer los criterios para asignar un centro a un municipio determinado.

No hay duda, sin embargo, de que se pueden proponer instrumentos de acción directa, que requerirían la intervención de diferentes instituciones. Un ejemplo de ello lo puede constituir el conocido instrumento de los desayunos escolares. La ventaja de esta acción directa es que se pueden enfrentar dos requerimientos de un solo golpe: se provee educación preescolar y/o primaria (desde luego en una comunidad elegible para recibir esta atención) y se complementan -con alimentos de valor nutricional preestablecido en calorías y proteínas- las necesidades nutricionales de un sector infantil-objetivo. Siguiendo en una línea semejante, otro instrumento de acción directa lo pueden constituir las guarderías para niños muy pequeños en comunidades de comprobada recurrencia en cuestión de mortalidad infantil. Una motivación adicional para establecer este

---

tipo de guarderías sería la posibilidad de ayudar a madres cuyas actividades laborales no les permitieran atender a infantes recién nacidos o de menos de dos años. Un instrumento como este, destinado a una verdadera población-objetivo, podría combinar programas de nutrición y salud infantiles que redujeran efectivamente la mortalidad infantil e incrementaran las posibilidades de un desarrollo normal.

Conviene apuntar la propuesta de una última acción dirigida que se centra en el terreno de la educación básica (y que podría complementarse con diversas formas de atención sanitaria y nutrición). Existen datos que confirman la existencia de una educación básica tan deficiente en zonas rurales pobres, que llevan a pensar que tan sólo un porcentaje insignificante (alrededor del 2 por ciento) de los niños logran trascender apenas el analfabetismo funcional al término de la primaria.<sup>20</sup> Una realidad como esta, verificable por los medios adecuados, supondría la puesta en marcha de programas de fortalecimiento escolar que garantizaran por lo menos tres objetivos: (a) deslindar el factor de una escuela incompleta o unitaria para garantizar la impartición de todos los grados de primaria en aulas suficientes; (b) el entrenamiento especial de maestros rurales para elevar su desempeño y (c) garantizar materiales escolares suficientes. Queda sin embargo la interrogante de una situación persistente en el ámbito de la pobreza: ¿cómo lograr que los niños estudiantes no sean empleados por sus padres en labores productivas?

El futuro de la política social: Capacidades básicas vs. pobreza

Las formas específicas que propone este capítulo en la búsqueda de una política comprensiva contra la pobreza ameritan sin duda revisión y análisis profundos a la

---

luz de factores específicos en el diseño e instrumentación de política. Sin embargo, la complejidad y la dificultad de las políticas que podrían incidir efectivamente sobre las capacidades básicas no pueden válidamente descalificar su imperiosa necesidad en México. Es una realidad el hecho de que la viabilidad misma del país en el futuro va depender poderosamente de que, en un sistema económico abierto, la base de la competitividad resida, en última instancia, en cada mexicano. No es menos cierto el hecho de que las nuevas formas de la política social rompen claramente con las viejas estructuras del sistema político y prefiguran el surgimiento de una participación política efectiva frente al poder público. En suma, política social no es gasto, es inversión; no es altruismo, es la precondition de una sociedad libre.

Lo que se ha planteado aquí en la perspectiva de una estrategia de largo plazo contra la pobreza, habla de un esfuerzo que habrá de sostenerse por una o dos generaciones de mexicanos. Si se antoja colosal el reto de lograr en ese tiempo de maduración que todos los individuos tengan el nivel indispensable de capacidades básicas, es porque las causas de la pobreza endémica son tan profundas como su persistencia ancestral. En una época en la que el papel del gobierno se redefine sobre la base de actuar efectivamente para incidir en lo que es esencial para la sociedad, el imperativo de desarrollar nuevas políticas sociales no puede ignorarse. Sin embargo, como se sugiere aquí, la lógica de la descentralización en todas áreas de la actividad nacional -no sólo de la gubernamental o económica- plantean un horizonte lleno de vicisitudes. Esa es una razón de más para al menos enfrentar la complejidad de una política que está en el centro de las transformaciones de la sociedad mexicana.

En este libro, finalmente, se ha puesto de relieve lo que puede constituir un punto de inflexión en las formas de hacer política social en la historia

---

posrevolucionaria: las acciones dirigidas a las capacidades básicas, el rompimiento con los esquemas corporativos y clientelares de la política pública y el papel central de la participación ciudadana. Ello está prefigurado en el programa de Solidaridad contra la pobreza, pero sin duda, es sólo el principio del camino. El programa puede mejorarse sustancialmente y las instituciones de política social deben evolucionar cualitativamente y reformarse para lograr hacer una diferencia real en un plazo que trasciende las posibilidades de una administración o de un solo plan de gobierno. No todo podrá hacerse de igual modo y al mismo tiempo en todos los estados, pero en todos ellos y cada vez en más municipios, la pobreza tendrá que ser certeramente enfrentada.



---

## Notas al Capítulo VIII

1. Del aspecto de la vivienda y el medio físico (infraestructura física) se desprenden factores que vulneran el estado de salud muy fácilmente. Piénsese en los efectos que sobre la salud pueden traer las carencias de agua potable y drenaje o de un medio en el que la polución de aire, agua o tierra, afectan al organismo humano a través de altos niveles de toxicidad.
2. Ver Julio Frenk: "La salud en transición" en Nexos, año XI, núm. 130, octubre de 1988, pp. 25-30.
3. El propio contexto de subsistencia, en el que no existe la certidumbre de un empleo ni de un medio habitacional con el mínimo de servicios, inicia un círculo vicioso que supone la imposibilidad de adquirir -en la etapa infantil o adulta- alguna forma de capital humano que permita subsecuentemente procurar mejores medios de vida (empleos, remuneraciones).
4. Ver Luis Aguilar Villanueva: "Solidaridad: tres puntos de vista", en Luis Aguilar Villanueva, et. al.: Solidaridad a debate. México, El Nacional, 1991, pp. 131-135.
5. El papel de los Comités de Solidaridad frente a los municipios en la gestión y vigilancia de las obras a efectuarse es fundamental. Dado que se tienen evidencias del desvío de fondos del programa por parte de autoridades municipales, se han instrumentado mecanismos que permiten a los individuos organizados en los comités vigilar y hacer cumplir lo pactado. De hecho pueden emitir sus quejas para que sean atendidas, desde el nivel municipal y estatal (contraloría del estado), pero pueden acudir directamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Podrán hacerlo a partir de la sola sospecha de malos manejos. Ver Alberto Lozano: "Pronasol", en El Economista, septiembre 18 de 1992, p. 40.
6. Entre las acciones del programa hay algunas que refieren necesidades que no pertenecen al ámbito de las capacidades básicas (por ejemplo, de fomento a la producción, de esparcimiento, de vialidad). Ver Carlos Salinas de Gortari: Tercer Informe de Gobierno. México, 1992, pp. 578-581.
7. El propio origen y evolución de IMSS-COPLAMAR lo confirma. Ver capítulo V de este libro.
8. CIDAC: Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. México, Diana, 1992, cap. II.
9. Julio Frenk, op. cit., p. 28.
10. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda, martes 20 de octubre de 1992.
11. Una propuesta integral en materia habitacional que tiene como eje fundamental la reasignación del subsidio en favor de los grupos de menores ingresos se encuentra ampliamente expuesta en el libro CIDAC: Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales. México, Diana, 1990, cap. V.
12. Para el caso de los servicios de salud, la Ley del Seguro Social de 1973 ya contemplaba "servicios de solidaridad social" destinados a población marginada (de zonas rurales, suburbanas y urbanas) y susceptible de ser considerada por el Ejecutivo Federal como "sujetos de solidaridad social". Ver Planes en la Nación Mexicana (1941-1987). México, El

---

Colegio de México, 1987, libro nueve, p. 275.

13. Para revisar en detalle los elementos de una estrategia de reforma para el caso del Sistema Nacional de Educación puede verse: CIDAC. Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. op. cit., último capítulo. También revisar el texto del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. En el caso de la salud, basta con revisar el proceso de descentralización que se inicia claramente durante la pasada administración y que, de entonces a la presente administración, empieza a dar frutos en la concreción de varios sistemas estatales de salud. Como ejemplo de ello ver Gobierno del Estado de Aguascalientes. La huella y el sendero (Memoria Gráfica y Documental de la Administración de Miguel Angel Barberena Vega, Sistema Estatal de Salud). México, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1992.
14. En la literatura sobre políticas sociales de lengua inglesa se conocen las dos tareas referidas como monitoring y targeting. A falta de mejores traducciones aquí se les ha llamado monitoreo o mapeo de la pobreza y políticas o acciones dirigidas. No debe confundirse la identificación de zonas susceptibles de promoción del programa -donde se iniciarán las acciones preliminares por las capacidades básicas- con el monitoreo o mapeo de la pobreza endémica en la República y la medición o evaluación de lo que los programas de ya han logrado.
15. La política general de desarrollo social, tal como aparece en las competencias de la secretaría correspondiente, no sólo ha de incluir explícitamente las áreas de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología sino también el área de combate a la pobreza. Por lo tanto, la tarea de "formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social" debe de incluir el renglón del combate a la pobreza, definida esta última, fundamentalmente en los términos de las capacidades básicas. Ver Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de mayo de 1992, primera sección, página 5.
16. Es posible partir de la información que en su momento recavó COPLAMAR y que contiene el Censo de Población y Vivienda.
17. Ver Santiago Levy: "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en Estudios Económicos. México, El Colegio de México, vol. 6, num. 1, enero-junio de 1991, p. 81.
18. En la tarea de atacar la pobreza endémica, hay que advertir sobre lo inadecuado de apoyar las capacidades básicas en forma aislada. Ver los argumentos al respecto en ibid., pp. 76-79.
19. ibid., pp. 76-87.
20. Centro de Estudios Educativos: "Educación y Pobreza en México", en El Nacional, suplemento "Opciones", viernes 30 de octubre de 1992, p. 9.

---

## Conceptos importantes en el libro

**Autodeterminación.** Consiste en la libertad de elección y de participación del individuo en todas y cada una de las esferas sociales. Esta libertad se ve posibilitada una vez que el individuo posee un conjunto de cualidades - capacidades básicas- que han de estar acompañadas de un contexto adecuado para hacerse efectiva: un Estado de Derecho que permita el ejercicio de las libertades políticas y civiles y mercados competitivos que favorezcan el ejercicio de la libertad económica. Entonces, el trinomio capacidades básica, Estado de Derecho y mercados competitivos hace posible la autodeterminación.

**Capacidades básicas.** El concepto de capacidades básicas se define a partir de un conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las diferentes esferas sociales. Para los propósitos de este libro, el concepto de las capacidades básicas se define en términos de una nutrición adecuada, salud, educación básica y vivienda. El concepto de las capacidades básicas es muy atractivo porque no se trata más del bien entendido en términos solamente cuantitativo, sino de su función cualitativa; es decir, no se trata de dotar al individuo de un certificado de primaria o de un "carnet" del seguro social, sino de la capacidad de leer, escribir y pensar analíticamente, y de la posibilidad, en los hechos, de poseer una buena salud.

---

**Política Social.** En un sentido amplio, es aquella cuyo objetivo primordial es apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo estas últimas a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos (alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social).

**Política social dirigida a las capacidades básicas.** En un sentido específico es aquella que tiene como meta igualar las circunstancias sociales y naturales que atañen a cada individuo de la sociedad, de tal manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación anterior abiertamente injusta. Por tanto, es la compensación *ex ante* de los desequilibrios referidos a las propias capacidades básicas.

**Principio de diferencia.** Este principio establece que todos los bienes sociales (derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza así como la base social para el autorespeto) deben de ser distribuidos por partes iguales en la sociedad, a menos de que una distribución desigual favorezca al individuo en la peor situación. En términos de política social, el principio implica que los productos de ésta deben dirigirse preferencialmente hacia los individuos en la peor situación, es decir, los pobres -y más específicamente- los pobres extremos.

---

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis et. al. *Solidaridad a debate* (México: El Nacional, 1991).
- Aristóteles. *Ética Nicomaquea* (México: Porrúa, 1992).
- Aspe Pedro y Sigmund Paul (eds.). *The Political Economy of Income Distribution in México* (Nueva York: Holmes & Meier Publishers, 1984).
- Atkinson, Anthony. "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries", en *The World Bank Economic Review*, vol. 5, no. 1, 1991.
- BANAMEX. *México Social, indicadores seleccionados 1990-1991* (México: Banco Nacional de México).
- Banco Mundial. *La pobreza, Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Washington: Banco Mundial).
- Barro, Robert. *Macroeconomía* (México: Interamericana, 1986).
- Bensusán, Graciela y León, Samuel (coords.). *Negociación y Conflicto Laboral en México* (México: Friedrich Ebert Stiftung y FLACSO, 1990).
- Bentham, Jeremy et.al. *The Utilitarians*. (Nueva York.: Dolphin Books, 1961).
- Bergsman, Joel. *Income Distribution and Poverty in Mexico* (Washington: World Bank, 1980).
- Boltvinik, Julio. "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, no. 5, mayo 1991.
- \_\_\_\_\_ "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, abril 1992.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. *La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina. El caso de México*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD) (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1991).
- Brachet Márquez, Viviane. "Poverty and Social Programs in Mexico, 1970- 1980: The Legacy of a Decade", en *Latin American Research Review*,. vol. XXIII, no. 1. 1988.
- Castañeda, Tarciso. *Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile during the 1980's* (San Francisco: Internacional Center for Economic Growth, 1992).

---

Centro de Investigación para el Desarrollo. *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*. (México: Diana, 1992).

\_\_\_\_\_. *Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales* (México: Diana, 1990).

Centro de Estudios Educativos. "Educación y Pobreza en México", en *El Nacional*, suplemento "Opciones", viernes 30 de octubre de 1992.

CEPAL. "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, abril 1992.

Coleman, James et. al. *Equality of Educational Opportunity* (Washington: GPO, 1966).

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos* (México: El Nacional, 1990).

Coplamar. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000* (México: Siglo XXI, 1983).

\_\_\_\_\_. *Vivienda. Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000* (México: Siglo XXI, 1982).

Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México", en *Nexos*, febrero 1991.

Cornia, Giovanni Aiidrea y Sándor, Sipos (eds.). *Children and the Transition to the Market Economy, Safety Nets aiid Social Policies in Central and Eastern Europe* (Gran Bretaña: Avebury, 1991).

Cosío Villegas, Daniel. *Historia moderna de México: El Porfiriato* (México: Hermes, 1965).

De la Torre, Rodolfo: "La distribución del ingreso en México en la segunda mitad de la década de los ochenta", en *Informe Mensual sobre la Economía Mexicana*, Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE), año X, no. 2, abril 1992.

Dietterien, Paulette. "Liberalismo y Democracia", en *Estudios*, no. 22.

Dirección de Evaluación del Proceso Educativo. *Evaluación de la Educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85, Informe de Resultados* (México: SEP, 1988)

---

Dirección de Evaluación del Proceso Educativo. *Evaluación del aprendizaje en educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-88* (México: SEP, 1988).

Dworkin, Ronald. "What is Equality?, Part I: Equality of Welfare; Part II: Equality of Resources", en *Philosophy & Public Affairs*, 10/3-4.

Frenk, Julio. "La salud en transición" en *Nexos*, año XI, no. 130, octubre de 1988.

Ferrater, José. *Diccionario de Filosofía* 3 (Madrid: Alianza Editorial, 1980).

Frenk, Julio. "El caso de la medicina", en *Nexos*, vol. 13, no. 149, mayo de 1990.

Friedman, Milton. *Price Theory* (Nueva York: Aldine, 1976).

Gil Díaz, Francisco y Fernández, Arturo. *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana* (México: Fondo de Cultura Económica, ITAM, CINDE, 1991)

Gordillo de Anda, Gustavo. "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en *Comercio Exterior*, vol. 40, no. 9, septiembre 1960.

Guevara Niebla, Gilberto. "México: ¿Un país de reprobados?", en *Nexos*, no. 162, junio 1991.

Hare, Richard. *Freedom and Reason* (Londres: Oxford University Press, 1963).

Hayek, Friedrich. *The Road to Serfdom* (Chicago, Chicago University Press, 1972).

Hernández Laos, Enrique. "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad". en *Solidaridad a Debate* (México: El Nacional, 1991).

Husami, Ziyad. "Marx on Distributive Justice", en *Philosophy & Public Affairs*, 11.3.

INEGI. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989. Transacciones económicas de ingresos y gastos de los hogares* (México: INEGI, 1992).

---

\_\_\_\_\_. Estados Unidos Mexicanos. *Resumen General. XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990 (México: INEGI, 1992)

Jaime, Edna y Barrón, Luis (coords.). *Lo hecho en México. Empresas mexicanas y apertura comercial* (México: Cal y Arena, CIDAC, 1992)

Jamison, Dean y Mosley, Henry (eds.). *Evolving Health Sector Priorities in Developing Countries* (Washington: The World Bank, 1989).

---

Jencks, Christopher. *Rethinking Social Policy. Race, Poverty, and the Underclass* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

Kumate, Jesús. "La Salud Pública en México", en *Examen*, año 2, no. 21, febrero 15 1991.

Kymlicka, Will. *Contemporary Political Philosophy* (Nueva York: Oxford University Press, 1990).

Levy, Santiago. "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en *Estudios Económicos*, vol. 6, no. 1, enero-julio 1991.

\_\_\_\_\_*Poverty Alleviation in Mexico*, working papers WPS 679 (Washington: The World Bank, 1991).

Lustig, Nora. "Índices y ordenamientos de pobreza: una aplicación para México", en *Estudios Económicos*, vol. 6, no. 2, julio-diciembre 1991.

\_\_\_\_\_"Magnitud e Impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México", en *Investigación Económica*, no. 187, enero-marzo de 1989.

\_\_\_\_\_"La desigualdad económica en México", en *Nexos*, octubre de 1988.

Martínez, Carolina. "Un acercamiento a la problemática de salud en México a fines de los ochenta", en *Estudios Sociológicos*, vol. 9, no. 26, mayo- agosto 1991.

Martínez, José Luis. *Hernán Cortés* (México: Universidad Nacional Autónoma de México- Fondo de Cultura Económica, 1990).

Marx, Karl. *La Ideología Alemana*, Obras Escogidas 1 (Moscú: Editorial Progreso, 1966).

Marx, Karl. *Crítica del Programa de Gotha* (Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1953).

Newell, Roberto y Rubio, Luis. México's Dilemma: *The Political Origins of Economic Crisis* (Colorado: Westview Press, 1984).

Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía* (México: FCE, 1988).

*Planes en la Nación Mexicana (1941-1987)* (México: El Colegio de México, 1987).

Poranzo, Carlos (ed.). *Necesidades básicas y desarrollo* (Bolivia: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1990).



- 
- Portes, Alejandro y Benton, Lauren. "Desarrollo y absorción laboral" en *Estudios Sociológicos*, vol. V, no. 13, 1987.
- Quinton, Anthony. *Filosofía Política* (México: FCE, 1974).
- Rawls, John. "Kantian Constructivism in Moral Theory", en *Journal of Philosophy*, 77/9.
- \_\_\_\_\_. *Teoría de la Justicia* (México: FCE, 1985).
- Roerner, John. *Free to lose* (Massachusetts: Harvard University Press, 1988).
- \_\_\_\_\_. *Valor, explotación y clase* (México: FCE, 1989).
- Rubio, Luis. "En torno al objetivo original de las empresas públicas", en *Monografías Financieras IBAFIN*, vol. II, no. 1, 1983.
- Ruiz de Chávez, Manuel. "Planeación y calidad total en salud", en *Examen*, año 3, no. 36, mayo 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno* (México: Presidencia de la República, 1992).
- Salinas de Gortari, Raúl. "El campo mexicano ante el reto de la modernización", en *Comercio Exterior*, vol. 40, no. 9, septiembre 1990.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia, Los problemas Clásicos* (México: Alianza Universidad, 1989).
- Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de Salud (ENS)* (México: Dirección General de Epidemiología, 1988).
- Sen, Amartya. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 4, abril 1992.
- \_\_\_\_\_. *Choice, Welfare and Measurement* (Massachusetts: Black-well & MIT Press, 1982).
- \_\_\_\_\_. "Individual freedom as a social commitment", *The New York Review*, Junio 14, 1990.
- SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes. *La Educación Básica en México* (México: SEP, 1983).
- SPP, varios autores. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 1 (México: Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, 1985).

- 
- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (México: Siglo XXI, 1987).
- Taylor, Charles. *Philosophy and the Human Sciences*, Philosophical Papers 2, Cambridge Paperback Library (Gran Bretaña: Cambridge University Press, 1985).
- Ten Kate, Adriaan. "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 6, junio de 1992.
- Torres, Blanca (comp.). *Descentralización y democracia en México* (México: El Colegio de México, 1986).
- Trejo, Guillermo. *Criterios de justicia distributiva en la filosofía política contemporánea: ¿qué igualdad para la libertad?*. tesis, UNAM, 1992.
- Trejo Reyes, Saúl. *El futuro de la política industrial en México* (México: El Colegio de México, 1987).
- Weisbrod, Burton et. al. *Disease and Economic Development: The impact of Parasitic Diseases in St. Lucia* (Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1973).
- Wilkie, James. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio La Revolución social* (México: FCE, 1987).