

<b>II. POBREZA Y MODERNIZACIÓN.</b>	<b>41</b>
1. Concepto y medición de la pobreza.	41
2. Modernidad versus equidad: el debate sobre el Estado de bienestar.	55
3. El nuevo modelo económico y su impacto en los países latinoamericanos.	63
4. La década perdida: el reajuste económico y la explosión de la pobreza extrema.	70

## Capítulo II

# POBREZA Y MODERNIZACIÓN

## II. POBREZA Y MODERNIZACIÓN.

En este apartado se abordan diversos conceptos de pobreza, así como formas de medirla y atacarla, se señala cómo afectaron los cambios globales el desarrollo de las naciones latinoamericanas y cuáles han sido los efectos sobre el bienestar de los cambios mundiales.

### 1. Concepto y medición de la pobreza.

“Literalmente, la pobreza mata”.<sup>35</sup>

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

En términos generales, la pobreza es una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas. La pobreza da cuenta de una carencia relativa a algo necesario para vivir. El concepto de pobreza implica una comparación entre una norma de vida y una situación observada; la norma de vida establecida depende del observador, pues es él quien determina en su estudio qué es lo necesario para vivir.<sup>36</sup>

No obstante, el estudio de la pobreza no es tan relativo, pues para vivir, al ser humano le es imposible sustraerse de comer, dormir, protegerse del frío, pensar, sentir, etcétera. Ello permite determinar una serie de necesidades humanas básicas finitas y universales, pero el desarrollo de las socie-

---

<sup>35</sup> Boltvinik, Julio. *Pobreza y estratificación social*. INEGI-COLMEX-IIS/UNAM, México, 1994, pp. 8 y 93.

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 5.

dades influye sobre la identificación de estas necesidades y sobre la forma de satisfacerlas. No es lo mismo cazar un búfalo para comérselo y aprovechar su piel, que ir al supermercado a comprar alimento y vestido. Esto significa que las necesidades humanas estrictamente básicas tienen una determinación biológica, mientras que su satisfacción tiene una determinación cultural.

De ahí que, con el propósito de evitar confusiones en el estudio de la pobreza que den por resultado una magnitud y una localización erróneas y, por lo tanto, una política inadecuada para enfrentarla, han surgido diversas distinciones conceptuales entre necesidades y satisfactores; características y bienes y servicios; capacidades y realizaciones; categorías existenciales y categorías axiológicas; y dotación inicial e intercambio de titularidades.<sup>37</sup> Todas ellas hacen incapié en diferentes niveles de necesidades humanas, diferentes formas y procesos para satisfacerlas y diferentes parámetros para medirlas.

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

“una falta de bienes y servicios que deben obtenerse por medios distintos a las fuentes de ingresos normales conforme a la cultura en cuestión... pobreza no es sólo impotencia adquisitiva de acceso a las mercancías, sino a los medios necesarios para producirlas”.<sup>38</sup>

“carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados”.<sup>39</sup>

“ausencia de derechos sobre ciertos bienes básicos, no sólo el alimento suficiente, sino la vivienda digna, la educación y la salud. La pobreza no es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas...”.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> En la comprensión de la pobreza, como se verá a lo largo del trabajo, existen tres conceptos de suma importancia: “la vulnerabilidad, que se refiere a la capacidad de los individuos para enfrentar cambios e imprevistos; los derechos, entendidos como la relación que las personas establecen con sus recursos y las formas de acceso y control sobre ellos; y las capacidades, que se definen como las condiciones y oportunidades materiales con las que cuentan los individuos para escoger entre distintas opciones.” Tapia, Mónica y David Campos. “Propuestas para redefinir la política social” en *Gestión y política pública* vol. VII, núm. 1. México, primer semestre de 1998, p. 169.

<sup>38</sup> González Navarro, Moisés. *La pobreza en México*. COLMEX. México, 1985, p. 11.

<sup>39</sup> Trejo, Guadalupe y Jones, Claudio. *Contra la pobreza*. Por una estrategia de política social. Cal y Arena. México, 1993, p. 57.

<sup>40</sup> Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* p. 178.

“núcleo irreductible de privación absoluta que se traduce en muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles”.<sup>41</sup>

Moisés González Navarro define la marginalidad como la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial y señala entre sus características las siguientes: la globalidad, porque abarca todas las facetas de la vida; la radicalidad, porque no se puede salir de ella por propia iniciativa; y la emergencia, porque se expresa tanto en su extensión como en su profundidad. La definición de marginalidad es fundamental para la de pobreza, porque hablar sobre la insuficiencia del ingreso es tratar sólo la manifestación de un proceso más complejo y determinante. Una explicación más a fondo de la pobreza tendría que orientarse a su origen y es ahí donde ambas definiciones interactúan.

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

Para Keith Griffin se hace necesaria una definición estructural de la pobreza, donde ésta sea concebida como el producto de un sistema social integrado por grupos con fuentes de acceso al poder económico y político diferenciales, y advierte: la pobreza no es un fenómeno fisiológico, sino sociológico; no parte de valores absolutos o mínimos calóricos, tiene un referente social que varía con la riqueza de cada nación, al grado de que aun entre los pobres, hay pobres. Por ello, no existen líneas de pobreza universales.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Sen, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio exterior* vol. 42 núm. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, mayo, 1992, p. 310.

<sup>42</sup> Griffin, Keith. *Desigualdad internacional y pobreza nacional*. FCE. México, 1984, p. 191.

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

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

Los moderadamente pobres cuentan con un nivel de nutrición y salud que les permite resistir más riesgos o aprovechar mayores oportunidades de movilidad social. Los extremadamente pobres, en cambio, carecen de una alimentación que les permita desempeñarse adecuadamente desde el momento que la desnutrición los vuelve más vulnerables a otros riesgos, básicamente de salud: deficiencias antropométricas, enfermedades respiratorias y, desde luego, anomia. Este tipo de pobres requieren una ayuda especial y directa para sobrevivir, pues sin ella ni siquiera podrán aprovechar las políticas generales de combate a la pobreza. Los pobres prácticamente sólo poseen su fuerza de trabajo como único medio de producción -los pobres extremos ni siquiera eso-, pero la productividad de esta fuerza de trabajo disminuye por la propia pobreza: mala alimentación y salud, falta de preparación técnica, etcétera.

Por lo tanto, “la norma de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta más la pobreza relativa”.<sup>43</sup> La pobreza es absoluta en el espacio de las necesidades (capacidades y

---

<sup>43</sup> Boltvinik, Julio. *Op. Cit.* p. 8.

realizaciones), y relativa en el espacio de los satisfactores (bienes y servicios). Entonces, el “concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (identificación) y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (agregación)”.<sup>44</sup>

Para Boltvinik, a las necesidades humanas básicas se añaden nuevas necesidades producidas por los hombres -materiales, espirituales o intelectuales-, necesidades que tienen un carácter histórico y gregario. La necesidad de alimentarse, por ejemplo, es superior a la necesidad de nutrirse, pues implica otros elementos distintos al acto meramente biológico: qué comer, dónde, con qué, cómo, con quién, en qué momento, etcétera. En este sentido, pobreza no es sólo no tener qué comer, sino tener que comer algo que desagrada y ofende a la persona o a una comunidad.

Además de conceptos diferentes de pobreza, existen diferentes tipos de pobreza que dependen de su formación, desarrollo y transitoriedad. Una persona que desde el principio de su vida sufre de una dotación insuficiente de capacidades, recursos y oportunidades se encuentra en una situación de pobreza estructural. En cambio, quien ve mermado su ingreso por un cambio imprevisto y coyuntural en las condiciones de su desarrollo vive una situación de pobreza transitoria. Para comprender la clase de pobreza específica de un individuo, familia o grupo social es menester conocer la tipificación de los modos de producción social, la fracción específica de clases y la distribución de las oportunidades sociales.

El círculo vicioso de la pobreza se acentúa en su dimensión extrema. Moisés Orozco plantea que “quienes no siempre han sido pobres y de pronto se convierten en pobres (por la muerte del jefe de familia, por ejemplo) tienen una probabilidad mayor de dejar de ser pobres que quienes han vivido siempre en estados de pobreza”.<sup>45</sup> Una persona pobre, débil, enferma, desnutrida e incapacitada no puede desarrollar un trabajo en

---

<sup>44</sup> Sen, Amartya K. *Op. Cit.* p. 311.

<sup>45</sup> Orozco, Moisés. “Otras políticas para el alivio de la pobreza” en Vélez, Félix. *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM-FCE México, 1994, p. 121.

forma óptima, no es empleable, por lo que no tiene una fuente propia de ingresos y no puede salir de pobre. En este sentido, resulta de gran utilidad el concepto de vulnerabilidad, entendido como la “inseguridad frente a riesgos externos y la incapacidad para absorber los cambios, sin que ocurra una pérdida económica o social”.<sup>46</sup>

La pobreza primaria es determinada por una insuficiencia de ingresos y recursos, la pobreza secundaria radica en la ineficiencia observada en la asignación del gasto familiar, reflejada o generada por problemas de alcoholismo, dietas inadecuadas, compras superfluas, entre otros. La mayor parte de los estudios sobre pobreza en México parten del concepto de pobreza primaria y sólo sugieren la existencia de la pobreza secundaria. Esta distinción conceptual conduce a otra, desnutrición y malnutrición, la primera, determinada por la falta de recursos, y la segunda, por una cultura alimenticia inapropiada. Santiago Levy establece el requerimiento diario de calorías para un adulto en 2,250, con el fin de evitar la desnutrición. Una ingestión prolongada de calorías por debajo de este nivel propicia desnutrición, incluso permanente.

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

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

Para la concepción economicista de la pobreza, que la ve como un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo del mercado, es

<sup>46</sup> Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* p. 174.

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

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

Para Sen, la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de una comunidad (Número de pobres/ Población total). Sin embargo, esta relación no da cuenta de la intensidad de pobreza, de qué tan pobres son los pobres, ni qué pobres son más o menos pobres que otros, pues no define la distribución de ingresos entre ellos, ni la distancia que guardan con la línea de pobreza que sirve para clasificarlos como pobres. Así, la brecha de pobreza es la “distancia existente entre el nivel de ingreso de un individuo y la línea de pobreza, por lo que representa el ingreso adicional que un pobre necesita para dejar de serlo”.<sup>47</sup> El Índice de Pobreza de Sen combina la proporción de pobres de la población total, la intensidad de su pobreza, la brecha de pobreza y la distribución del ingreso entre ellos; esta última característica

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 115.

se conoce a través del Coeficiente de Gini. Para conocer la desigualdad en la distribución del gasto dentro de las familias pobres lo conveniente es disponer de información por individuos, aunque ello es más difícil y costoso.

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

Una variante de este método es la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), cuyo costo, en primer lugar, marca una línea de indigencia o pobreza extrema; en segundo lugar, al ser multiplicado por el cociente obtenido entre el gasto total familiar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales, del promedio de hogares, o de una porción inferior de éstos, arroja un nuevo parámetro de pobreza. De esta forma, la pobreza es acotada en relación a los propios pobres, porque se toma a un sector de ellos mismos como referencia, y en relación a un sólo tipo de necesidad, cuando la alimentación no es más que una variable del multidimensional desarrollo humano.

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

El Banco Mundial ha realizado diversos estudios sobre pobreza, pero basados en una canasta alimentaria que sólo considera la dieta de los

pobres, no los elementos que satisfagan los requerimientos nutricionales de un grupo social. Al mismo tiempo, el Banco Mundial sostiene una visión que pretende rescatar el capital humano, el cual considera variables como educación, salud y nutrición, pero no pone su atención en todas las necesidades básicas, como lo son también la vivienda y los servicios domiciliarios.

La variante de la llamada Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) consiste en determinar una canasta de satisfactores básicos, precisar su costo y con base en él fijar una línea de pobreza: el ingreso de cada hogar es clasificado arriba o abajo de ésta. Sin embargo, se puede conocer el ingreso familiar y desconocerse su origen -robo, caridad, préstamo-, lo que arrojaría un oculto en el problema; o bien, se especula sobre su traducción en forma de consumo, pues ningún nivel de ingreso describe por sí mismo en qué tipo de bienes se está consumiendo.

Si bien la pobreza a menudo es entendida tan sólo como una situación de ingresos insuficientes, cada vez más analistas consideran que los activos son más determinantes que el ingreso en el grado de pobreza de los hogares. También es mucho más preciso hablar de empobrecimiento que de pobreza, pues ello da una idea más clara del proceso, no sólo de la situación. "El aumento o la disminución del ingreso es sólo una parte del proceso de empobrecimiento o de superación de la pobreza, ya que la capacidad para soportar riesgos o la vulnerabilidad al cambio son un aspecto importante de la pobreza".<sup>48</sup>

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera indicadores sociales como la expectativa de vida, el índice de alfabetización adulta y la escolaridad, además del ingreso real, lo que permite conocer mejor la relación entre crecimiento económico y bienestar social, entre el PNB, el PNB per cápita y la tasa de reducción de la pobreza.

Por su parte, el *Proyecto de la CEPAL-PNUD para la Superación de la Pobreza en América Latina* en su definición de requerimientos nutri-

---

<sup>48</sup> Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* p. 173.

cionales considera parámetros más amplios, establece una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, tomando en cuenta sus hábitos dietéticos (debido a su arraigo), así como las estaturas reales de hombres y mujeres, las diferencias en los requerimientos de energía, la utilización neta de proteínas, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. A ello suma un valor correspondiente a las necesidades básicas no alimentarias, las cuales calcula indirectamente, al deducir del gasto total del hogar el gasto en alimentos, lo cual establece un monto, mas no los satisfactores específicos ni sus cualidades.

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

En general, cualquier canasta alimentaria que sólo considera el factor nutricional omite la consideración de otras variables determinantes del bienestar humano, como son la salud, la alfabetización y la integración familiar, así como otros insumos necesarios para el acto de alimentarse.

Un método distinto a los anteriores es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método directo, que consiste en desagregar los elementos y grados que cubren un mínimo de necesidades humanas básicas; los hogares que no satisfacen uno o más de estos mínimos son considerados pobres. Con base en una serie de indicadores como agua potable, drenaje, electricidad, escuelas, clínicas, mercados, etcétera, se detecta un problema de pobreza al localizar dónde existen carencias específicas. Un "hogar rico (en términos de ingreso) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar".<sup>49</sup> Sin embargo, el concepto absoluto de pobreza contenido en el método de NBI no niega su carácter dinámico e histórico.

---

<sup>49</sup> Boltvnik, Julio. "Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición" en *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*. Caracas, 1990, p. 42.

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

Un tercer método que pretende combinar los dos anteriores es el de la Medición Integral de la Pobreza (MIP), que a través de una canasta normativa mide necesidades personales, como alimentación, salud y vestido, y como necesidades básicas son comprendidos los servicios domiciliarios y educativos. Según Boltvinik, la "satisfacción de las necesidades básicas de una persona o un hogar depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendido no como medios para obtener ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar".<sup>50</sup>

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

El método indirecto procede como si la satisfacción de necesidades básicas sólo dependiera del nivel de ingreso o consumo de los hogares, no considera si la mayor parte de él se gasta en cerveza, cosméticos, alquiler o alimentos; presupone que a un determinado nivel de ingreso corresponde un determinado nivel o patrón de consumo; el método directo,

---

<sup>50</sup> Boltvinik, Julio. *Pobreza y estratificación social... Op. Cit.* p. 19.

en cambio, no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo, que pueden ser correctos o no.

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

Al aplicar ambos métodos para medir la pobreza, no se debe considerar como pobre la población hallada en su intersección, sino la unión de ambos conjuntos, lo que significa detectar pobres crónicos (de ingresos insuficientes y con al menos una necesidad básica insatisfecha), pobres recientes (de ingresos insuficientes, pero sin necesidades básicas insatisfechas) y pobres inerciales (con ingresos suficientes y al menos una necesidad básica insatisfecha).

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

Cualquier índice de calidad de vida debe incluir, según Desai, la incierta duración de la vida y el nivel de consumo, dado que los "pobres registran carencias en dos dimensiones: consumen menos de lo adecuado (lo

cual se señala en ciertas definiciones de la línea de pobreza) y viven menos que los que están en mejor situación... Los pobres registran niveles más altos de mortalidad infantil y materna posnatal, así como niveles más altos de mortalidad y de morbilidad por edades específicas”.<sup>51</sup>

Para Desai, la mejoría de la calidad de vida y el desarrollo humano es más importante que el crecimiento económico. El concepto de ingreso es tomado universalmente como la medida de actividad económica y de bienestar, pero el ingreso es sólo un indicador del conjunto de oportunidades que posibilitan mejorar el nivel de vida; es una medida simple de un fenómeno complejo. Efectivamente, el ingreso tiene sentido para todo el mundo, de ahí que el PIB tenga un enorme peso en la definición de políticas. No obstante, el PIB no equivale a la suma de ingresos individuales, ni el ingreso per cápita da cuenta del bienestar individual, pues ignora muchas actividades, bienes y comportamientos no mercantiles. Desai considera que el PIB *per cápita*, al centrarse en “las mercancías y no en las personas, brinda un indicador de progreso notablemente desorientador”.<sup>52</sup> Keith Griffin agrega que la observación del ingreso per cápita es posterior a la observación del grado de desigualdad y concentración del ingreso de una sociedad. El IPS pretende complementar al PIB; al combinar la calidad con la cantidad de la vida permite conocer el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.

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

Es importante tener claro que ni el fenómeno de la pobreza, ni su análisis, ni su manejo político obedecen a factores únicos o mecánicos, sino a múltiples variables interconectadas y dinámicas. De ello se desprende la obligación de conocer las necesidades concretas de cada sociedad bajo estudio, básicamente a través de los procesos de producción y de con-

<sup>51</sup> Desai, Meghnad. “Bienestar y privación vitales: propuesta para un Índice de Progreso Social” en *Comercio exterior... Op. Cit.* pp. 329-330.

<sup>52</sup> Citado por Boltvinik, Julio. “El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina” en *Comercio exterior... Op. Cit.* p. 484.

sumo de la misma, así como de la legislación, las reivindicaciones populares y las necesidades expresadas por la propia población, ya que éstas varían de acuerdo con el crecimiento económico, el desarrollo político, la cultura y la historia de cada pueblo.

Ciertamente la pobreza, cualquiera que sea su enfoque, refiere un número de necesidades humanas insolutas, sin embargo, a la visión relativa de la pobreza se sobrepone un límite biológico que se torna ético, pues no se puede aceptar como natural la muerte de una parte de la población a causa de un grado de pobreza normal en esa sociedad.

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

En suma, la pobreza es un fenómeno resultante de la organización económica y política específica de cada sociedad, por ello no puede ser erradicada a través de medidas efímeras y desarticuladas de la estructura social. Mediante políticas de este corte pueden resolverse en lo inmediato algunos problemas aislados, pero no pueden desactivarse a largo plazo las causas estructurales de la pobreza: la concentración de la riqueza, el bajo valor del trabajo frente a la propiedad y las desigualdades de acceso a las oportunidades de bienestar y movilidad social, básicamente, salud, trabajo y educación.

El bienestar humano es un concepto que depende de múltiples variables físicas, sociales y psicológicas. El bienestar de un ser humano depende de la sociedad en que vive, de su nivel de ingreso, de su capacidad de compra, de sus patrones de consumo, de la movilidad social y de su influencia en la estructuración del poder económico y político. "La pobreza es un producto de sociedades particulares y sólo puede erradicarse cambiando tales sociedades".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Griffin, Keith. *Op. Cit.* p. 201.

## 2. Modernidad versus equidad: el debate sobre el Estado de bienestar.

“La gente que trata de imponer los principios del neoliberalismo en el Tercer Mundo y en los *slums* (barrios bajos) de nuestras ciudades, no quiere esos principios para ella misma. Quiere un poderoso Estado Nodriza que la proteja, como siempre”.<sup>54</sup>

Los economistas clásicos como Adam Smith, León Walras y Juan Baptista Say, entre otros, creían en la viabilidad de un mundo perfecto que tendiera a un equilibrio natural gracias al mecanismo autorregulador y corrector del mercado, garantizara el pleno empleo y contara con el sistema de precios para ajustar en forma automática cualquier desequilibrio eventual, siempre que se encontraran en libertad las fuerzas del mercado. En este ambiente, el Estado no tendría más función que preservarlo, ya que los elementos incompetentes desaparecerían por eliminación natural, maximizando la producción, la asignación de recursos y el bienestar social.

Por el contrario, el mundo moderno,<sup>55</sup> dinámico, productivo, cosmopolita y globalizado, cuenta entre sus principales características con la generación de un desbordante desempleo estructural y un tipo de pobreza que ha rebasado las fallas normales del mercado.

Ya desde la Gran Depresión de 1929, el modelo neoclásico fue rotundamente cuestionado dando paso a la Escuela Keynesiana dentro de la teoría económica. Según esta corriente, el sistema económico no es perfecto: el comportamiento de los agentes económicos, así como el desarrollo futuro de los mercados, escapan al control del sistema de precios, a consumidores irreflexivos, inversionistas desinformados o desconfiados, trabajadores que rechazan bajas salariales, etcétera, lo cual crea desempleo. En este esquema, por el contrario, es necesaria la intervención del Estado en el mercado, específicamente sobre la demanda efectiva, a fin de impulsar la producción y el empleo, ya sea por vía fiscal

<sup>54</sup> Heinz Dieterich, Steffan. “Los programas neoliberales se aplican a las víctimas, no a las élites: Noam Chomsky” en *Proceso* núm.1012. México, 25 de marzo de 1996, p. 50.

<sup>55</sup> Lidia Girola señala como elementos que definen a las sociedades modernas la racionalización, el desencanto, normativas universalistas, la masificación, el individualismo creciente y la recomposición de la solidaridad social. En relación a México comenta que “todavía no nos hemos puesto de acuerdo a cerca de qué modernidad queremos y, sin embargo, se da por supuesto que la modernización es algo bueno en sí mismo, que todos la deseamos y que además está en marcha.” Girola, Lidia. “Ni racionalistas ni desencantados. Peculiaridades socioculturales del proceso de modernización a la mexicana” en *Sociológica. Lo público y lo privado*. año 8, núm. 22. UAM-Azcapotzalco. Mayo-agosto, 1993, pp. 164 y 174.

-descenso de impuestos- o monetaria -aumento del gasto público. Así, al incrementarse el circulante descienden las tasas de interés y se estimula la inversión y el consumo, aunque se provoca también el aumento de los precios, es decir, la inflación. A pesar de las limitaciones que presenta el instrumentar políticas expansionistas y a corto plazo, el Estado aparece en este segundo modelo como el principal motor del crecimiento económico y el sujeto más indicado para contrarrestar el desempleo y las depresiones cíclicas del sistema.

Durante el siglo XX, la intervención del Estado en la economía, la sociedad y la cultura se constituyó como una característica de las sociedades modernas. El Estado se convirtió en el actor principal de la vida social: sus actividades, basadas en un primer momento en la prestación de servicios básicos mínimos -hacienda, defensa, justicia y orden-, se extendieron al cumplimiento de tareas como la educación pública, la salud, la seguridad social, la industria, la atención de la pobreza y la distribución de la riqueza social. Este proceso se aceleró durante el periodo de posguerra, cuando los gobiernos se vieron en la necesidad de administrar, emplear y distribuir óptimamente los limitados recursos.

José Luis Ayala Espino señala que en este modelo de Estado, al que llama intervencionista, "se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica".<sup>56</sup> Dentro de este modelo intervencionista, Ayala Espino sitúa tanto al Estado desarrollista, como al Estado empresario y al Estado benefactor, dependiendo de cuál constituya el eje central de su accionar: el desarrollo económico, el sector público o el bienestar, respectivamente. Así, el Estado de bienestar promovió la demanda y el consumo privado a través del incremento del gasto social y de la producción directa de bienes colectivos, con lo que permitió la recuperación del crecimiento económico, el logro de acuerdos políticos entre los distintos actores sociales y la estabilidad. Todo ello, con base en una fuente creciente de recursos fiscales.

---

<sup>56</sup> Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. límites del Estado*. INAP. México, 1992, p. 105.

La estrategia de crecimiento expansionista fue exitosamente llevada a cabo en las economías capitalistas del mundo por casi cuatro décadas, pero entrados los años setenta, nuevamente aparecieron signos depresivos que hicieron un llamado a un cambio más de paradigma. La crisis económica mundial, cuyo núcleo radicó en el deterioro de la tasa mundial de ganancia, golpeó tanto a países capitalistas como socialistas y provocó un agotamiento del modelo.

El Estado de bienestar, que había sido visto como un provechoso patrón de reactivación económica y estabilización social, perdió su poderío ideológico y material frente al resurgimiento de las teorías y políticas monetaristas, a cuya instancia la nueva derecha cuestionó ferozmente la eficacia de la intervención del Estado en la economía, socavando sus fundamentos e instrumentos.

Esta subida del capital comprende una multitud de conceptos económicos, políticos y culturales; se trata de un “reajuste de las ideas directrices y dogmáticas del viejo liberalismo a la realidad del Estado industrial, tan aceleradamente transformada”,<sup>57</sup> consistente básicamente en la asignación de los recursos por el mercado, la reducción del sector público (desregulación, privatización), la apertura de fronteras (eliminación de impuestos y aranceles, tratados comerciales) y la actuación de individuos libres y racionales.

Para Offe, este proceso de remercantilización, de revigorización de los principios básicos del mercado, representa mayores dificultades para el Estado del bienestar, por lo que requerirá un mayor apoyo de las formas corporativistas. Pero, en realidad, este proceso no sólo crea problemas al Estado de bienestar, sino que lo está reconfigurando profundamente. Se trata en efecto de un mismo Estado, capitalista, pero de nuevo con un sesgo marcadamente liberal en lo económico, por lo que será difícil que las políticas y los procedimientos corporativistas, típicos del Estado de bienestar, sigan siendo bajo las nuevas condiciones instrumentos eficaces de negociación y control social, pues la implementación de la política neoliberal ha ocasionado un alto índice de desempleo que ha afectado el

---

<sup>57</sup> Stolleis, Michael. *Op. Cit.* p. 9.

poder del Estado ejercido a través de la conducción sindical. Si anteriormente no se cuestionaba por qué ciertos grupos o cúpulas ostentaban la capacidad de negociación y decisión de un gran número de personas, ahora esta justificación ha perdido sustento material e ideológico.

En síntesis, al Estado de bienestar se le ha criticado principalmente por:

- Realizar sus actividades a través de un aparato administrativo cada vez más grande y oneroso, y generar una creciente carga fiscal, cuya fuente de ingresos proviene parcial y directamente del capital, lo que desincentiva la inversión;
- Crear una serie de garantías que ofrece a los trabajadores seguridad en el empleo con independencia de su productividad, lo que desincentiva el trabajo, produce un paternalismo parasitario y cancela las potencialidades de la sociedad; y
- Absorber en forma excesiva demandas crecientes, obstaculizando el cumplimiento de sus objetivos básicos (propiciar el desenvolvimiento de la economía capitalista y la estabilidad social).

Sin embargo, un "Estado con esas características pudo generar más fallas y conflictos de los que era capaz de enfrentar y resolver, lo que no se traduce en el hecho de que los conflictos puedan dejar de existir por el simple hecho de reducir al Estado".<sup>58</sup> No existe aún un modelo de Estado alternativo sólido y viable, que dé respuesta simultánea y aceptable a los objetivos de crecimiento y equidad. Ni el mercado como mecanismo de distribución del ingreso, ni el Estado al renunciar a su papel como ente integrador a través de la provisión de servicios sociales, han podido evitar la desintegración social. Seguramente, sería menos costoso en términos económicos, sociales y políticos corregir las fallas del Estado de bienestar, en vez de dismantelar al Estado en general.

Las contradicciones estructurales del Estado de bienestar son aprovechadas por el discurso neoliberal, sin por ello sustentar la viabilidad de sus propios principios filosóficos. Por el contrario, ante los resultados concretos sobre la deplorable calidad de vida de un número de población

---

\* Pardo, Ma. del Carmen. *Op. Cit.* p. 24.

creciente, no resulta claro en qué medida el Estado neoliberal recupera los valores morales de la sociedad, ni siquiera el trabajo como tal, pues cada vez es menor la proporción de la población que tiene acceso a él.<sup>59</sup>

Milton Friedman, *Chicago Boy* ganador del Premio Nobel de Economía en 1976 y principal promotor de la teoría monetarista, en torno al bienestar señala que “lo que importa no es la diferencia en el ingreso; lo que importa es si el bienestar de la gente común está aumentando o no. Y no hay un sistema que haya sido más efectivo en mejorar el bienestar de la gente común que el capitalismo, los mercados libres y la propiedad privada”.<sup>60</sup>

En México, al menos, se ha demostrado que el bienestar de la gente común no está aumentando, mientras que la concentración del ingreso sí, lo que pone en tela de juicio la capacidad del modelo económico para distribuir el ingreso, el cual constituye un aspecto crítico para el desarrollo de una sociedad moderna.

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

Offe precisa el dilema del Estado de bienestar de la siguiente manera: “cualquier énfasis en programas igualitarios de tasa plana alejaría a los acomodados, cuyos ingresos se emplearían para subvencionar las transferencias a los menos acomodados. Pero la política opuesta -de fuerte diferenciación en ingresos y mantenimiento de estatus- tampoco ayudaría a mantener a quienes reciben mayores ingresos dentro de la alianza, pues esta política refuerza y crea privilegios que sus beneficiarios, comprensiblemente, no desean compartir con el resto de la clientela del Estado del Bienestar”.<sup>61</sup> El Estado de bienestar ha perdido el apoyo de

---

<sup>59</sup> Aun en los países desarrollados, el desempleo acumulado se ha agravado. En los países miembros de la OCDE alcanzó a 32 millones de personas, mientras que en la Comunidad Europea se presentaron 15 millones de desempleados, Albarracín, Jesús. “Ideología, errores y maías intenciones” en *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. ICARA Editorial-Instituto Sindical de Estudios, Barcelona, 1993, p. 22.

<sup>60</sup> Beltrán Del Río, Pascal. “Milton Friedman, creador del neoliberalismo, sale en su defensa: el error de México fue la política monetaria” en *Proceso* núm. 1003, México, 22 de enero de 1996, p. 26.

<sup>61</sup> Offe, Claus. *Op. Cit.* p. 206.

la clase media al aumentar la dispersión de su orientación política, pues ésta se siente menos obligada a apoyar un acuerdo colectivo, mientras que el desenvolvimiento del Estado de bienestar se dio paralelamente a fenómenos como el crecimiento económico, la política democrática de masas, la centralización burocrática y otras tendencias colectivistas.

Sin embargo, para algunos sectores sociales las conquistas del Estado de bienestar en el terreno de los derechos colectivos no admiten vuelta atrás. Ciertamente, en las sociedades europeas el Estado social de derecho logró arraigar al comprobarse las deficiencias del sistema económico en la asignación del ingreso y, aunque ésta no es una batalla terminada, existe una negociación de intereses entre empresarios y trabajadores que se ha reflejado en el orden jurídico; las formas de negociación sociopolítica establecidas y los movimientos de masas se han observado con mayor énfasis en países como Francia; pero no es el caso de los países latinoamericanos.

En ausencia de una gratificación o la amenaza de castigo que funcione como motivación racional, es difícil esperar una cooperación voluntaria. Los arreglos redistributivos pueden ser considerados de provecho para todos, si con ellos se pretende que todos ganen algo al ceder parte de sus privilegios, por lo que debe asegurarse que el beneficio entre los miembros de la colectividad no sea aprovechado con abuso por alguno de ellos. Más allá del cálculo del costo-beneficio, sólo queda la identidad colectiva como soporte de un arreglo redistributivo; una noción de semejanza que impida tratar de evadir las políticas y acciones de bienestar.

Los Estados de bienestar europeos más sólidos, lo son gracias a la amplia noción de identidad y semejanza, pero ésta, a su vez, es producto de una sociedad más homogénea generada por políticas de bienestar social anteriores. En países como Suecia, Alemania, Inglaterra, Francia y Canadá, existe un círculo virtuoso de desarrollo, cuyos arreglos sociopolíticos tendientes al bienestar social permiten hablar de efectivos Estados de bienestar. Emilio Duhau llama Estados de seguridad social limitada<sup>62</sup> a aquellos que no presentan dicho grado de desarrollo en

---

<sup>62</sup> Duhau, Emilio. *Op Cit* p. 67.

materia de bienestar social, como han sido casi todos los países latinoamericanos. A los Estados Unidos de Norteamérica los coloca en un nivel intermedio.

Los cambios en las estructuras productivas y económicas han resaltado la referencia a intereses individuales más que colectivos. Resulta difícil esperar que salgan en defensa del Estado de bienestar quienes más se han visto afectados por las políticas liberales, pues sus preocupaciones prioritarias son de carácter personal e inmediato. El desgaste de la cohesión y la identidad colectiva dificulta la determinación del bien público, pues éste tiene necesariamente como base una noción de colectividad, un “nosotros” que da un carácter público a ese objeto, sobre todo en los sistemas democráticos.

Lo cierto es que las instituciones públicas no han sido capaces de resolver la sobrecarga de problemas que se les presentan, lo que ha generado crisis de gobernabilidad en diversos sistemas político-administrativos. La ciudadanía ha buscado formas emergentes de arreglo político más individualistas, localistas y autónomas. Si bien las instituciones democráticas -donde las hay- absorben una proporción del conflicto político, la tensión e inestabilidad económica puede conducir a una reversión de los sistemas políticos democráticos, como una medida de autoprotección por parte del capital y de las fuerzas sociales más conservadoras.

Para Norberto Bobbio, la emancipación política es una precondition de la emancipación económica, ya que las reformas políticas graduales repercuten en la ampliación de los derechos sociales. En una democracia política, las medidas gubernamentales persiguen un equilibrio entre eficiencia y legitimidad, entre crecimiento y equidad, que sólo son eficaces cuando dan a todos los ciudadanos la capacidad de participar en las relaciones de intercambio.

La socialdemocracia sostiene la conciliación del binomio economía-democracia, la viabilidad de un capitalismo que revalorice la ecología, la cultura y la sociedad en su conjunto, y junto al cual coexistan la justicia y cierto grado de igualdad, por lo que trata de instrumentar medidas fiscales

y sociales que permitan controlar indirectamente el mercado y conformar progresivamente una sociedad igualitaria, aun basada en la propiedad privada. Para esta corriente puede existir en la sociedad una voluntad general de contribuir a la supervivencia de todos sus miembros, por lo que su sistema político conmina a élites y gobernantes a apegarse a los requerimientos del bienestar mediante políticas de seguridad social (empleo, educación, salud, vivienda, etcétera), a las que se adhiere la ciudadanía porque existe la conciencia colectiva de prevenir así problemas públicos mayores. A largo plazo, el aumento constante de la democracia política puede convertirse en democracia económica y social.

Para las corrientes radicales, la crisis del capitalismo mundial no acepta soluciones moderadas que sólo repercutan sobre la esfera de la distribución, sin interferir sobre la producción. De ahí la crítica marxista a la socialdemocracia, a la poca atención que presta a la ley del valor y a sus efectos sobre la desmovilización de la clase trabajadora. Los conflictos que dieron origen al pensamiento socialista subsisten con independencia de él, son producto de la organización social y no pueden tener solución a partir de una sola vía de interpretación, sea liberal o radical. "Esto sugiere que la reconstrucción del Estado no debe repetirse en términos de un Estado de bienestar con beneficios extensivos y estandarizados... la propuesta ubica al Estado en una posición que puede indentificarse entre el sistema liberal y el Estado de bienestar. Se reconoce que el Estado no es el único medio de acción social, y que tanto el mercado como la sociedad pueden desempeñar un importante papel en el logro de estos objetivos".<sup>63</sup>

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

---

<sup>63</sup> Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* p. 191.

Esta omisión de la modernidad es la que ha generado el cúmulo de carencias y situaciones de miseria en la que se encuentran hoy millones de seres humanos. Según Mike Moore, Director de la Organización Mundial de Comercio (OMC), 3 mil millones de personas (la mitad de la población mundial) viven en el planeta con menos de 2 dólares al día.<sup>64</sup>

En esta dinámica, ¿cuál ha sido el desempeño del Estado mexicano? El Estado mexicano, así como no constituyó un genuino Estado de bienestar, tampoco constituye un completo Estado neoliberal, su nivel de desarrollo sigue siendo bajo y éste determina el papel a jugar en el orden global, por eso, como antes lo fue en relación a otro paradigma, ahora podría ser considerado un Estado neoliberal periférico, subneoliberal o en vías de neoliberalizarse, aunque ello no explica por sí mismo la creciente falta de equidad en su desarrollo.

### **3. El nuevo modelo económico y su impacto en los países latino-americanos.**

“Los países pueden empobrecerse en diversas formas, por ejemplo a través del pillaje o la destrucción, pero sólo pueden volverse subdesarrollados, es decir, estructuralmente empobrecidos, como resultado de la operación de fuerzas peculiares de un sistema capitalista”.<sup>65</sup>

En los años setenta, los países industrializados entraron en una crisis de desequilibrio macroeconómico, inflación, desempleo estructural y déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las economías más fuertes del mundo occidental, Europa, Estados Unidos e incluso Japón, sufrieron la recesión inflacionaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que “los problemas de cambio tecnológico, de organización de los mercados, de asignación de recursos entre sectores, de bajas tasas de ahorro, de obsolescencia tecnológica para la revalorización de un recurso escaso y no renovable (el petróleo), etcétera, son problemas que se encuentran más en la estructura productiva y en el patrón de crecimiento, que en la sola ruta del equilibrio macroeconómico”.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Reuters y Notimex. “Inaceptable la pobreza de 3 mil millones de personas: Moore” en *La Jornada*. México, 2 de septiembre de 1999, p. 29.

<sup>65</sup> Griffin, Keith. *Op. Cit.* p. 56.

<sup>66</sup> Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Ediciones Océano. México, 1984, p. 33.

El estancamiento del crecimiento económico y la crisis fiscal restaron validez al modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal, básicamente de tipo económico, como reflejo de la contradicción existente entre un creciente Estado de políticas expansionistas y distributivas y una reducción continua de la tasa de plusvalía.

A partir de las iniciativas de instituciones multilaterales de financiamiento y desarrollo -Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)-, las políticas de austeridad y ajuste estructural fueron recomendadas a los gobiernos de prácticamente todo el mundo. El concepto de ajuste estructural se convirtió en el más importante dentro de las políticas económicas de una gran cantidad de países. Simple y aparentemente no había más que dar marcha atrás y volver al liberalismo económico del *laissez faire, laissez passer*: reducir los impuestos, la oferta monetaria, las regulaciones económicas y restablecer el patrón oro.

Si antes el Estado jugó un papel protagónico, en este contexto predomina un proyecto basado en una nueva forma de intervención estatal en el desarrollo nacional, implicando una serie de cambios en el marco regulatorio y en las finanzas a nivel nacional e internacional, orillando a los Estados a replantear y adecuar sus funciones, estructuras, atribuciones y relaciones con los demás agentes del espacio público, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Por otra parte, la competencia por los mercados despertó la búsqueda de nuevas tecnologías para reducir los costos de las mercancías, alterando las etapas de realización de un producto o servicio, perfeccionando el manejo y control de sus componentes. El tiempo de trabajo necesario para producir mercancías disminuyó; las computadoras remplazaron múltiples servicios al interior de las empresas y la automatización generó una producción masiva que sustituyó en gran medida los servicios prestados por los hombres y comenzó a transformar sus relaciones.

La relación empleo-salario ha sufrido profundas alteraciones a partir de estos cambios tecnológicos, ya sea en las normas de tiempo, intensidad, calidad, organización, valor de la fuerza de trabajo, patrón de consumo

de los asalariados, o de las modalidades de segmentación del mercado de trabajo.<sup>67</sup>

La flexibilización numérica, salarial y funcional del trabajo entró en confrontación con las formas de organización que implican una definición estricta de funciones y tareas, así como con las relaciones laborales caracterizadas por la fijación de salarios basada en categorías -no en la productividad individual-, la seguridad del empleo y la negociación de contratos colectivos que impiden la movilidad interna y multifuncionalidad de los trabajadores.

En general, las estructuras ocupacionales se vieron seriamente impactadas por la sustitución de los factores tradicionales de la producción (materias primas y mano de obra), incrementando el desempleo y la competencia por el trabajo. Adicionalmente, aumentó el contenido técnico de muchos empleos, propiciando una mayor demanda de trabajadores especializados. Salvo en determinados polos de desarrollo, la introducción de las transformaciones productivas impactó negativamente la distribución del ingreso, las relaciones laborales, los mercados de trabajo y, con ello, las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Fenómenos supranacionales como la globalización y la formación de bloques económicos manifestaron la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo,<sup>68</sup> que en el Tercer Mundo se ha concentrado en reducidos enclaves modernos, al margen de una inmensa población que no participa de los beneficios de la derrama económica. Frente al acercamiento comercial e ideológico, las grandes desigualdades históricas entre países se han concentrado en el conflicto Norte-Sur y constituyen el reto de conciliación entre economía de mercado y justicia social.

El mundo globalizado ha enfatizado la necesidad y conveniencia de abrir las fronteras al comercio exterior con el propósito de impulsar el crecimiento económico, generar empleos y elevar así el bienestar de la

<sup>67</sup> Ominami, Carlos. "Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundo cambio tecnológico" en *Los desafíos de la globalización: economía global y sociedades nacionales*. PRI-SOMEX. México, 1990. p. 216.

<sup>68</sup> González Casanova, Pablo. "La crisis del Estado y la democracia" en *Coloquio de Invierno. La situación mundial y la democracia*. CONACULTA-FCE-UNAM. México, 1992. p. 244.

población. Sin embargo, la forma de participación de los países subdesarrollados en el comercio internacional propicia una distribución inequitativa de ganancias, especialmente debido a las condiciones tecnológicas y de monopolio. La posesión de conocimientos y tecnologías permite a los países ricos elevar su productividad, salarios y ganancias, además de obtener en los países pobres beneficios superiores a los domésticos.

Ciertamente, el estímulo a la inversión nacional y extranjera no significó crear empleos automáticamente: los inversionistas no se interesaron en la medida esperada y una gran parte de las empresas nacionales no resistió la competencia externa, lo que se tradujo en mayor desempleo y desplazamiento de mano de obra. Además, las multinacionales generan un nivel de empleo poco significativo, debido a su intensiva capacidad tecnológica y al hecho de que pueden traer consigo fuerza de trabajo propia.

En general, el flujo de inversiones, personal calificado y mano de obra tiende a concentrarse en los países ricos, dado que sus tasas de beneficio son mayores. Ante ello, los países subdesarrollados suelen generar otro tipo de ventajas "comparativas", como pueden ser el abaratamiento de los salarios, las medidas de desregulación y un cuidado ecológico permisivo. Aún así, América Latina presentó una aguda descapitalización. Entre 1982 y 1986 se remitieron al exterior 175,000 millones de dólares (mdd) netos, en 1987 fueron 16,600 y en 1988, 28,900. Por el contrario, el ingreso de capitales se redujo drásticamente: de 37,600 mdd en 1981, a 4,300 en 1988.<sup>69</sup>

Para 1982, el desempleo, el déficit en las finanzas públicas, la desindustrialización, la fuga de capitales, el incremento de los sectores informales, la reducción de los salarios reales y la inflación evidenciaban una aguda crisis en la región. Ante esta situación, la tesis manejada por los gobiernos sostenía que la renuncia a los procesos de modernización mediante políticas de austeridad y ajuste estructural significaría para las sociedades latinoamericanas mantenerse permanentemente en el

---

<sup>69</sup> Montes, Pedro. "El internacionalismo liberal" en *La larga noche neoliberal...* Op. Cit. pp.74-79; e Ibarra, David. "Equidad y desarrollo" en *Coloquio de Invierno...* Op. Cit. p. 72.

subdesarrollo. Sin embargo, como se ha observado en los últimos años, realizar la reestructuración por esta vía tampoco condujo al prometido derrame de bienestar.

La aplicación del ajuste buscó un incremento en la eficiencia económica mediante políticas de reasignación del gasto, encaminadas a fomentar el crecimiento a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas. Esto implicó modificaciones en la estructura de precios relativos, salarios reales e incremento en las tasas de interés; se aplicó una serie de medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales y del control de precios; se redujo sustancialmente el gasto social y en infraestructura y se contrajo la oferta de dinero.

Las políticas monetarias restrictivas inhibieron la capacidad de creación de empleo, la demanda y generaron distorsiones que afectaron la asignación de recursos para la producción. La intención de tener un presupuesto equilibrado llevó a desplazar la carga fiscal hacia los impuestos por concepto de venta y consumo, por salarios a los trabajadores y otros causantes cautivos, afectando a los grupos sociales más pobres y con menor representatividad.

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

A pesar de que en la década pasada, las exportaciones mundiales se incrementaron a una tasa anual del 6.6%, los términos del intercambio en América Latina se deterioraron fuertemente. La relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos con el resto del mundo cayó en 22% entre 1980 y 1988. Las exportaciones, que en 1981 repre-

sentaron 95,900 mdd, descendieron bruscamente en el transcurso de la década hasta alcanzar en 1987 88,300 mdd. Mientras tanto, los países desarrollados aumentaron su participación en las exportaciones totales del 62.6% al 71.4%. También las importaciones de bienes de capital y maquinaria de la región sufrieron una contracción que afectó a importantes sectores industriales; en 1981 fueron de un monto de 98,000 mdd, en 1987, de 67,000 mdd y en 1988, de 74,000 mdd. Consecuentemente, la brecha entre los países de América Latina y el mundo desarrollado ha sufrido una ampliación sin precedentes. Esta situación se agravó con las constantes transferencias netas de recursos, que representaron en 1985 el 4.8% del PIB, en 1989 el 3.2% y en 1990 el 2.3% (A pesar de que observamos una disminución relativa de las transferencias, debemos considerar que en esos años el crecimiento del PIB fue casi nulo). El Índice de Precios al Consumidor para Latinoamérica se incrementó de un 57.6% en 1981 a 198.9% en 1987 y a 472.8% en 1988. Sólo a través de políticas de concertación social, la inflación pudo disminuir significativamente: de 49% a 22% en 1992 y a 19% en 1993.<sup>70</sup>

Como consecuencia de la austeridad en el gasto público y especialmente en el gasto social, los gobiernos desatendieron áreas de alta prioridad, como es la justicia social. Los costos del proceso de ajuste se resintieron fuertemente en los sistemas de derechos y garantías sociales. Al llegar los noventa, el 62% de la población de América Latina y el Caribe vivía en condiciones de pobreza, como consecuencia de la incapacidad de las economías para integrar a estos 270 millones de habitantes a la vida productiva.<sup>71</sup> Además, casi la mitad de los pobres está en una situación de pobreza extrema, esto es: en la hipótesis irreal de que gastaran todo lo que reciben mensualmente sólo en alimentación, no les alcanzaría para disponer del mínimo de proteínas y calorías que les son imprescindibles. De tal forma, la pobreza es su principal causa de muerte. De 1,500,000 muertes al año en la región, según la UNICEF 900,000 son de niños.<sup>72</sup>

De acuerdo con las encuestas disponibles, el cuartil más bajo en la población alcanza ingresos que apenas fluctúan entre el 4 y el 10% del

---

<sup>70</sup> Kliksberg, Bernardo. *¿Como transformar al Estado?* FCE, México, 1989, pp.15-21; e Ibarra, David. *Op. Cit.* pp. 68-73.

<sup>71</sup> Ezeta, Héctor Manuel. "Problemas y oportunidades de la concertación latinoamericana" en *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 39. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1993, p. 19.

<sup>72</sup> Blanco, Carlos. "La reforma del Estado y la política social" en *Reforma y democracia* núm. 1. CLAD, enero 1994, p. 83.

valor agregado total de los países; mientras que el superior absorbe entre el 45 y el 66% del producto. Esto evidencia una división drástica de la distribución del ingreso en las sociedades latinoamericanas. “El reparto de las rentas ha dejado de hacerse de arriba hacia abajo, para concentrarse en movimientos horizontales que más que distribuir ingresos, distribuyen pobreza”.<sup>73</sup>

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

Sin embargo, para los sectores financieros y comerciales ligados a la economía internacional, el ajuste ha sido favorable. “Los argumentos que atribuyen a la crisis -concebida en general y en abstracto- la creciente gravedad de los problemas del Tercer Mundo, ocultan que sus costos se distribuyen en forma desfavorable para la mayoría de la población, y no sólo para la más desprotegida, sino para los propios sectores medios que se habían desarrollado en más de medio siglo al amparo de las políticas anteriores, populistas o socialdemócratas”.<sup>74</sup>

Se ha demostrado ya que la idea de que es necesario recuperar el curso del crecimiento económico, para que después éste se revierta progresivamente en empleo, ascenso del salario real y mejoría de las condiciones de vida de la población, es falsa. Las políticas económicas no han podido solucionar problemas para los cuales no han sido concebidas. La aplicación de duros planes económicos ha ocasionado un empobrecimiento tanto cuantitativo como cualitativo -pobreza extrema- de la población y revueltas sociales que han restado legitimidad al orden existente.

El reto para los gobiernos democráticos de América Latina es atender los rezagos sociales, ya que los riesgos de no hacerlo son claros: ingobernabilidad e inestabilidad social. Así, la democracia implica una forma

---

<sup>73</sup> Ibarra, David. *Op Cit* pp. 70-71.

<sup>74</sup> González Casanova, Pablo. *Op Cit* pp. 248-251.

emergente de recomposición social que responda a la desigualdad provocada por la modernización económica.

#### **4. La década perdida: el reajuste económico y la explosión de la pobreza extrema.**

“En suma, el final del siglo XX será visto por la perspectiva de los historiadores como uno de tantos periodos críticos de la economía mundial que golpeó en todas partes, si bien con distintos grados de intensidad”.<sup>75</sup>

En México, el Estado de bienestar no operó tal como se conoce en otros países. Ciertamente, el patrón de industrialización y crecimiento económico posrevolucionario trajo mejoras en la calidad de vida de la población y, sobre todo, creó el sentido de una nación de oportunidades y en desarrollo, pero los principios e instituciones del Estado de bienestar no alcanzaron la consolidación y eficacia propias del modelo y, en un nuevo contexto -restrictivo-, no pudieron sostener los beneficios diferenciados que había ofrecido en otras décadas. El Estado de bienestar a la mexicana acompañó el crecimiento económico de un descenso progresivo en la tasa marginal de ganancia, que en 1981 llegaría a un 2.4%, constituyéndose en el principal móvil de la política económica iniciada en 1982.<sup>76</sup>

Después de un breve auge económico generado por la bonanza petrolera, la caída de los precios del petróleo, la elevación de las tasas de interés internacionales, la devaluación de la moneda y el deterioro en los términos del intercambio formaron parte de una serie de desequilibrios estructurales que propiciaron una crisis económica sin precedentes. Incluso, la falta de control por parte del gobierno sobre el sector financiero nacional condujo a la nacionalización de la banca.

En el transcurso del sexenio de Miguel de la Madrid, este conflicto fue enfrentado mediante un proceso de ajuste estructural, que se propuso solventar los crecientes pagos de la deuda, contener los fuertes efectos

<sup>75</sup> Hobsbawm, Eric J. "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización" en *Coloquio de Invierno...* Op. Cit. p. 55.

<sup>76</sup> Bolívar Espinoza, Augusto. "Un verdadero pacto y un largo penodo" en *El Cotidiano* núm. 42. UAM-Azcapotzalco. México, julio-agosto, 1991, p. 5.

inflacionarios y sentar las bases de una economía competitiva y eficiente orientada hacia el exterior. Como parte de esta liberalización económica se eliminaron las barreras arancelarias, se facilitó la inversión extranjera, se impulsó la industria maquiladora, se contrataron nuevos créditos para garantizar el pago de intereses, se privatizaron las empresas estatales, se ingresó al GATT y se incrementó la devaluación del peso frente al dólar.

La preeminencia se situó en los indicadores del comportamiento macroeconómico, afectando a la pequeña y mediana industria y todas aquellas empresas incapaces de llevar a cabo programas de reconversión tecnológica. El desempleo y el subempleo -variables de baja prioridad dentro de las políticas de ajuste- se elevaron enormemente. También se establecieron topes salariales, se incrementaron impuestos y tarifas estatales, se redujo el gasto público en salud, educación y vivienda y se eliminaron varios subsidios a la alimentación y al transporte, lo que en suma provocó el deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población mexicana.

Bajo el enfoque monetarista de la crisis se creó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para combatir frontalmente la inflación mediante la contracción de la demanda agregada; a pesar de que ésta fue relativamente controlada, en 1987 se estableció en un 159.2%, por lo que se buscó corregirla a través de una concertación entre los sectores obrero, campesino y empresarial.<sup>77</sup> Esto motivó la firma de una serie de acuerdos: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). La estrategia anti-inflacionaria del Pacto fue concertada sobre la combinación de ajustes de precios y medidas de austeridad fiscal, monetaria y crediticia. Se instrumentó así el congelamiento relativo de precios y tarifas públicas, de precios de productos básicos sujetos al régimen de control y del tipo de

---

<sup>77</sup> De acuerdo con David Barkin y Gustavo Esteva, la inflación tiene como causa fundamental una contienda social cuya manifestación más directa y evidente es la lucha cotidiana por el reparto del producto social, que se desarrolla a nivel de cada unidad productiva. Los trabajadores del campo y la ciudad se esfuerzan continuamente por lograr mejores salarios y mejores condiciones de vida, mientras que los empresarios y patrones buscan aumentar sus utilidades y la proporción que éstas representan con respecto al producto social. La espiral inflacionaria se genera cuando la contienda social rebasa el marco de las contradicciones económicas en las unidades productivas, en consecuencia, el control de la inflación debe partir de que en la sociedad existan *acuerdos institucionales* y mecanismos que la encaucen y satisfagan las necesidades de los grupos. *Inflación y democracia*. Siglo XXI Editores, México, 1982, pp. 29-38.

cambio, permitiendo ajustes sucesivos. Esta política tuvo efectos notorios en el corto plazo ya que, para 1988, la inflación se había reducido al 51.7% y para 1992 era del 11.9%. El objetivo de fondo del Pacto fue remplazar el Estado de bienestar dilapidador y populista por un Estado moderno, modesto, delgado, eficiente y austero, así como legitimar las decisiones gubernamentales.

Augusto Bolívar sostiene la idea de que el giro iniciado en la política mexicana por el gobierno a partir de 1982 y mal llamado por muchos neoliberal, conforma un liberalismo social, el cual constituye la primera autocrítica del moderno Estado mexicano, como una ideología del presente (1983-1993) que por las exigencias de la propia realidad social sustituye al desgastado nacionalismo revolucionario y rompe con el Estado de bienestar a la mexicana. Para Bolívar, el liberalismo social pretende conciliar el centralismo y la participación popular; al mismo tiempo que promueve principios liberales clásicos -la libre empresa, el libre flujo de capitales, el adelgazamiento del Estado y el individualismo-, rescata los principios sociales resultantes de la Revolución Mexicana de 1910. Con el propósito de reducir el excesivo déficit fiscal, los subsidios fueron reorientados en forma más selectiva hacia productos y servicios de mayor impacto social (transporte urbano, leche, maíz, frijol, arroz, luz doméstica), pero no desaparecieron del todo. "La política económica del liberalismo social no dejaba librada a las fuerzas del mercado la satisfacción de las necesidades básicas, cuestión que nunca habría ni siquiera expresado ideológicamente cualquiera de las formas del neoliberalismo".<sup>78</sup>

Diversos analistas coinciden en que en México no ha operado un liberalismo o neoliberalismo real, pues subsisten diversas trabas burocráticas a la actividad de los agentes económicos: sectores "estratégicos" monopolizados por el Estado e interferencias mediante subsidios, controles y regulaciones que no han dejado totalmente en manos del mercado la autorregulación de la economía y la sociedad. Algunos hablan de que se ha pasado de una economía mixta a una economía mercantilista basada en el contubernio de los poderes económico y político, cuya naturaleza corrupta ha aflorado durante los últimos gobiernos. Mercantilista, liberal

<sup>78</sup> Bolívar Espinoza, Augusto. "Lo público y lo privado en el liberalismo social" en *Sociológica*. Lo público y lo privado. Año 8, núm. 22. Mayo-agosto, 1993. UAM-Azcapotzalco. México, pp. 73-74.

o neoliberal, la más afectada por estos procesos ha sido la población excluida de los centros y mecanismos de decisión económicos, sociales y políticos.

El debate en torno a la modernización en México en muchos círculos no cuestiona su naturaleza y objetivos, sino la forma como ha sido llevada a cabo, con prisa, sin precauciones y con favoritismos. Respecto al redimensionamiento del aparato público había consenso sobre la necesidad de reducir el excesivo número de empresas públicas existentes a principios de los años ochentas (1155 paraestatales), sobre todo por su disfuncionalidad. Sin embargo, la forma como se dio su desincorporación, básicamente a través de privatizaciones por abajo de sus costos reales, sin responsabilidades sociales para los adquirientes y bajo enormes sospechas de corrupción, ha sido motivo de rechazo por parte de varios sectores sociales.<sup>79</sup>

Este proceso, caracterizado por un adelgazamiento de las estructuras estatales y una mayor participación de los sectores privado y social en los asuntos públicos, sería conocido como la reforma del Estado. Como causas de esta transformación se encuentran: el crecimiento de la población, el surgimiento de nuevos actores sociales y élites políticas y el impacto de la globalización y la revolución tecnológica sobre los sistemas económicos y de distribución del ingreso. El efecto lógico de todo ello fue un ambiente saturado de demandas que rebasaron la capacidad de atención del Estado y propiciaron situaciones cada vez más complejas e ingobernables. La idea de retomar el rumbo del desarrollo mediante políticas de austeridad generó una de las más graves crisis sociales de la historia. La regresión en la redistribución del ingreso agudizó los ancestrales rezagos sociales y amplió las contradicciones entre política y economía, creando focos de inestabilidad política y obligando al gobierno a diseñar nuevos esquemas para el reencauzamiento del conflicto social.

### La expresión década perdida hace alusión al desplome de los principales

<sup>79</sup> "Pensemos en Margaret Thatcher, la mayor privatizadora de un aparato público puesto en pie durante muchos años por el laborismo inglés: sí, pero si se estudian sus privatizaciones se verá que implicaron un conjunto de regulaciones y limitaciones a los compradores. Adquirían bienes y servicios de orden público y debían ajustarse en buena medida al criterio público. Además, Thatcher privatizó una serie de empresas vendiendo las acciones a un enjambre de privados, popularizando el capital. Ni una ni otra cosa ha ocurrido en México." Flores Olea, Víctor. "Flores Olea entra al debate: Paz, Córdoba y Otto Granados maniobraron para removerme de CONACULTA" en *Proceso* núm. 1004. México, 29 de enero de 1996, p. 16.

indicadores económicos en América Latina durante los años ochenta, cuya consecuencia fue el profundo deterioro de las condiciones de vida de la población y la explosión de la pobreza extrema. Según la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social (CLSDS), entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, llegando a 196 millones los latinoamericanos con ingresos inferiores a 60 dólares mensuales, es decir que el 46% de población en la región no cubrió sus necesidades fundamentales; por su parte, la población en extrema pobreza, con ingresos inferiores a 30 dólares mensuales, alcanzó en el mismo lapso a 94 millones de personas.<sup>80</sup>

En estos años, México registró un superávit fiscal, producto de las políticas de austeridad y racionalización del gasto. Sin embargo, esto implicó costos elevados: "a lo largo del decenio de los ochentas, el gasto real en desarrollo rural *per cápita* cae 60%, el gasto social en 29% y en 33% el relacionado con el fomento económico y la infraestructura (comunicaciones y transporte, energía, desarrollo industrial)".<sup>81</sup> El pago de los servicios de la deuda pública, que en 1989 representaban alrededor del 50% de las erogaciones corrientes del gobierno, contribuyó a agravar esta situación. De 1982 a 1990, las transferencias otorgadas por el Estado a la sociedad decrecieron un 44.5%, lo que representó una reducción del gasto programable del 42%. "Dicho en otros términos, el Estado dejó de aportar cerca de la mitad del presupuesto a pesar de mantener aproximadamente los mismos recursos".<sup>82</sup>

Carlos Barba habla de una devaluación de la política social en el periodo 1982-1988, debido a que "el ajuste provocó que el gasto social como porcentaje promedio del PIB bajara dos puntos porcentuales pasando a 5.6% y alcanzando a significar apenas 13.1% del gasto programable, es decir, 5.2% menos que en el periodo anterior (1977-1982). Esto quiere decir que de la reducción del orden de 2.77 del gasto público como porcentaje del PIB, en ese periodo (1982-1988) 72% correspondió al gasto social".<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Stavenhagen, Rodolfo. "Consideraciones sobre la pobreza en América Latina" en *Estudios Sociológicos* vol. 16, núm. 46. México, enero-abril, 1998, p. 4. Stavenhagen agrega que estos parámetros (30 y 60 dólares, definidos por el Banco Mundial y la CEPAL) son poco confiables, debido a que ignoran la heterogeneidad de contextos y situaciones de esa gente y no se apegan a la realidad cotidiana de los niveles de vida de la población.

<sup>81</sup> Ibarra, David. "Notas sobre la economía mexicana" en *Coloquio de Invierno. México y los cambios de nuestro tiempo*, tomo III. UNAM-CONACULTA-FCE. México, 1992, p. 137.

<sup>82</sup> Bolívar, Augusto. *Op. Cit.* p. 75.

<sup>83</sup> Barba Solano, Carlos. "Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social" en Gutiérrez, Estela (coord.) *El debate nacional. V. La política social*. Universidad de Guadalajara-Diana. México, 1997, p. 67.

David Ibarra indica que en la llamada década perdida, el ingreso por habitante cayó en promedio entre el 8 y el 10%, mientras que el número de hogares con ingresos inferiores al promedio rebasó el 70%, y los ubicados debajo del umbral de la pobreza subieron al 37%. La economía informal creció alrededor de 2 puntos de la Población Económicamente Activa entre 1980 y 1986.<sup>84</sup> De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México sufrió la más drástica reestructuración desde el punto de vista del empleo, de todos los países latinoamericanos. Según esta fuente, entre 1980 y 1987 el sector informal urbano aumentó de 24.2 a 33%. En contraste, el empleo asalariado en las grandes empresas privadas disminuyó del 24.9 al 19.8%.<sup>85</sup>

En México, la baja participación de los salarios ha operado como un factor paralizante de los mecanismos masivos de asistencia social instrumentados. En 1980 la participación de los salarios en el PIB era del 36%, para 1990, ésta se redujo al 27.9%, en función de los niveles de ocupación y las tendencias salariales.<sup>86</sup> Por su parte, la PEA creció entre 1982 y 1991 a un ritmo medio anual de 3.1% y la tasa de desempleo urbano abierto llegó a 4.3%. Cabe acotar que la categoría empleo no da una idea clara de los niveles reales de ingreso de la población, pues muchas veces abarca gente ocupada pero que carece de ingreso, como sucede en el caso de algunos negocios familiares. Para 1988, según la Encuesta Nacional de Empleo de la STyPS, el 14.4% de la población ocupada no percibía ingresos. Según el INEGI, el salario medio en la década de los ochenta disminuyó en términos reales 50%, 48%, 46% y 27% en las industrias metálica básica, maderera, textil y minera no metálica, respectivamente; mientras que el salario mínimo, en el primer cuatrimestre de 1991, se redujo en términos reales a sólo un 34% del de inicios de 1982. Por otra parte, el gasto público destinado a la salud disminuyó en 51% de 1981 a 1987, y el educativo, en 53%, quedando ambos abajo del gastado en 1981.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Ibarra, David. "Equidad y desarrollo" en *Coloquio de Invierno... Op. Cit.* pp. 91-92.

<sup>85</sup> Tuirán, Rodolfo, "Las respuestas de los hogares de los sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la Ciudad de México" en Béjar, Raúl y Héctor Hernández. *Población y desigualdad social en México*. UNAM-CRIM. México, 1993, p. 105.

<sup>86</sup> Duhau, Emilio. *Op. Cit.* p. 73. Sin embargo, de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico 1995 de INEGI, esta proporción se redujo hasta el 24.97% y, según Denise Dresser, los pagos salariales como porcentaje del PNB significaron sólo 23.1%, comparado con el 37.5% de 1981. Dresser, Denise. "PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad" en Vélez, Félix. *Op. Cit.* p. 273.

<sup>87</sup> Lozano, Luis y Flor Balba. *Op. Cit.* pp. 30-31.

Según Gerardo Fujii, la población acomodada fue apropiándose de una proporción cada vez mayor de los ingresos. Según un estudio del Centro de Análisis e Investigación Económica del Instituto Tecnológico Autónomo de México,<sup>88</sup> basado en cifras proporcionadas por el INEGI, al 10% de la población mexicana más rica corresponde el 38.16% del ingreso nacional, mientras que el 10% de los habitantes más pobres participan del 1.55% de los recursos disponibles. Pablo Latapí señala que, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del tercer trimestre de 1992, aunque a menor ritmo que en el periodo 1984-1989, la concentración del ingreso siguió empeorando: el 10% más rico de la población recibió en 1992 el 40.8% del ingreso monetario total; cuando en 1984 esta proporción era de un 34.3% y en 1989, de 39%.<sup>89</sup>

Esto significa que, para 1990, el 50% de la población mexicana es pobre y participa del 18.42% del ingreso total, mientras que en el otro extremo la relación se invierte: 20% de la población más rica participa del 54.18%. 2 millones 832 mil mexicanos -de un total de 84 millones- retienen el 65% del PIB. La población que vive en condiciones de pobreza extrema abarca 2.1 millones de hogares con 13.6 millones de personas, esto es 11.8% de la población total.<sup>90</sup> Según Raúl Béjar, "en estos años se incrementó de manera proporcional y absoluta la población en pobreza extrema (17 millones de mexicanos) o en pobreza (40 millones de mexicanos) y se redujo la proporción de población de los estratos medios, en tanto que la de estratos altos permaneció prácticamente igual".<sup>91</sup>

Según cifras del Consejo Consultivo del PRONASOL, la población pobre en México representaba un 50.9% del total, la pobreza extrema creció de 19.2 a 21.3% entre 1981 y 1987, mientras que la pobreza moderada lo hizo de un 25.8% a un 29.6%.<sup>92</sup> En algunas zonas del país -Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la región de la Huasteca- la desnutrición alcanza el 80% de la población. De acuerdo con Raúl Béjar, millones de mexicanos se caracterizan por su desnutrición, por carecer de buena

<sup>88</sup> Zúñiga, Juan Antonio. "Creciente concentración de la riqueza: INEGI" en *La Jornada*. México, 26 de enero de 1994, pp. 46 y 59.

<sup>89</sup> Latapí, Pablo. "Pobreza y discurso político" en *Proceso* núm. 894. México, 20 de diciembre de 1993, p. 38. Además, señala, en 1992, el ingreso del 10% más rico de la población era 25 -no 23- veces mayor que el del 10% más pobre.

<sup>90</sup> Sosa, Iván. "Sobreviven en la extrema pobreza 13.6 millones de mexicanos" en *El Financiero*. México, 25 de octubre de 1993, p. 34.

<sup>91</sup> Béjar Navarro, Raúl y Héctor Hernández. "Desigualdad social y población en México"... *Op. Cit.* p. 16.

<sup>92</sup> Vélez, Félix. *Op. Cit.* pp. 7 y 9.

salud y de los niveles mínimos de bienestar. Particularmente grave resulta la desnutrición de menores de 5 años. Cabe recordar que como parte del programa de ajuste económico "la reestructuración y racionalización de los esquemas de subsidio a productos básicos tuvo un papel decisivo, hecho que se evidencia en la reducción drástica (65.1% en términos reales) de las transferencias totales a la CONASUPO entre los años de 1984 y 1988".<sup>93</sup>

La Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural del Instituto Nacional de Nutrición mostró que más de un 25% de los niños analizados presentó desnutrición aguda o severa; "la desnutrición global es en promedio 131.8% mayor en el medio rural que en las zonas urbanas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición de 1988 y con el indicador de peso para la edad, 41.9% de la población mexicana padece algún tipo de desnutrición... la desnutrición crónica agudizada es mucho más frecuente en la zona sur -la más afectada- que en la Ciudad de México -la menos afectada-".<sup>94</sup>

En consecuencia, la mortalidad infantil, que durante los años setenta se había reducido en un 30%, para la década de los ochenta presentó una disminución de sólo un 14%. Las diferencias sociales y regionales en mortalidad infantil son alarmantes: si en los años cincuenta la mortalidad infantil de la región sur del país (Tabasco, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala) duplicaba a la de la región norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), para 1986 la cuadruplicaba.<sup>95</sup> Esta situación resulta alarmante si consideramos que la mayoría de estas muertes se hubiera podido evitar con el conocimiento, la atención y los recursos médicos existentes.

Por lo que respecta a educación, 30 millones de mexicanos de más de 15 años no han alcanzado el nivel de estudios secundario, cada año

---

<sup>93</sup> Del Campo, Martín y Calderón Tinoco, Rosendo. "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la CONASUPO" en *México. Auge, crisis y ajuste* tomo III. FCE. México, 1993, pp. 105 y 107.

<sup>94</sup> Orozco, Moisés. *Op. Cit.* p. 118.

<sup>95</sup> Chiapas representa un caso especial, pues su PIB per cápita es medio, pero su índice de marginación es muy alto. Por su parte, Tabasco también presenta estos mismos contrastes. Ambos estados, junto con Hidalgo y Oaxaca tienen los índices de bienestar más bajos del país. Rodríguez Hernández, Francisco. "Desigualdad regional y distribución de los recursos para la atención de la salud en México" en Béjar, Raúl y Héctor Hernández. *Op. Cit.* pp. 304-307.

desertan 880 mil niños. Esta situación es grave debido a que existe una correlación directa entre el nivel de escolaridad y las condiciones de pobreza. En las familias de escasos recursos los niños abandonan temporalmente la escuela, a fin de incorporarse a las actividades económicas; de cada 10 niños inscritos en la escuela primaria, sólo 6 la terminan.

Por otra parte, la imposibilidad de alquilar una vivienda ha conducido al crecimiento anárquico de las ciudades grandes e intermedias, en condiciones de extrema inseguridad, hacinamiento e insalubridad. Estas gruesas capas de población son las que conforman los cinturones de miseria urbanos, cuya infraestructura domiciliaria básica (agua potable, drenaje y electrificación) se estima que es insuficiente en un 36.4%. Entre los años de 1982 y 1985 resurgieron en el país enfermedades que se asociaron con las carencias en la cobertura del sistema de salud y con deficiencias en los servicios públicos, principalmente enfermedades infecciosas y parasitarias.

Dentro de estas agudas desigualdades sociales, uno de los sectores que han sido permanentemente explotados, marginados y excluidos son los indígenas. Según José Del Val, 15 millones de indios en México viven en un nivel de hambruna, ya no de miseria, su pobreza ya no es de naturaleza económica, sino biológica.<sup>96</sup>

En estas circunstancias, la política social, más que una necesidad indirecta del capital, constituye un paliativo a un problema amenazante y explosivo que, de igual manera, requiere ser remitido al gasto público, dada la imposibilidad de la sociedad de remontar la crisis en términos industriales y revertir la tendencia al desempleo exorbitante.

Las acciones de la política social emprendidas en décadas anteriores, además de las propias deficiencias de su instrumentación, han visto disminuidos sus resultados por el alza general de precios e impuestos. Así como la pobreza actual es el resultado estructural de políticas anteriores, económicas y sociales, las políticas que hoy presenciamos son la causa de problemas públicos futuros.

---

<sup>96</sup> Correa, Guillermo. "José Del Val, del Instituto Interamericano Indigenista: Los acuerdos en Chiapas son demagogia, un paraíso jurídico ajeno a la realidad" en *Proceso* núm. 1008, 26 de febrero de 1996, p. 15.

De esta forma, se convierte en contraria a la naturaleza jurídica del gobierno, como personificación del Estado, la falta de una acción que contrarreste esta situación. En este sentido, se habla de la deuda social del gobierno, del cúmulo de políticas y acciones benéficas para la ciudadanía que no han sido realizadas.<sup>97</sup> Si a ello se suman las expectativas que ha generado el Estado en los ámbitos social y político tras su retiro del ámbito económico y los efectos que esto ha tenido sobre las condiciones de vida de la población, la deuda social adquiere una dimensión impagable. Esta deuda social, como hemos visto, se ha caracterizado no sólo por un incremento en el número de pobres, sino por su empobrecimiento, es decir, la pobreza se ha degradado. Casi la mitad de los pobres está en una situación de pobreza extrema.

Adicionalmente, Saúl Escobar plantea que, en efecto, hay una deuda social hacia los pobres, pero no sólo hacia ellos, pues ésta se ha extendido hacia otras capas sociales, clases medias e incluso pequeños y medianos empresarios; los únicos exentos de esta deuda son un grupo de familias excesivamente reducido, de ahí que el combate a la pobreza deberá incluir a un número mayoritario de mexicanos.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Al respecto, Julio Boltvinik plantea la siguiente tesis: "Puesto que la pobreza es el resultado de derechos sociales incumplidos, no respetados, se genera una *deuda social* hacia los pobres. Si bien es el Estado el responsable de hacer que se cumplan las leyes, no ha sido el beneficiario principal de su transgresión. Las élites que acumulan porcentajes desproporcionados de la riqueza y del ingreso de nuestro país son las que han violado la ley. Su riqueza es la otra cara de la moneda de la pobreza. A ellas corresponde pagar, al Estado hacer que paguen y a los pobres exigir el pago. Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación" en Laurell, Asa C. *Op. Cit.* p. 101.

<sup>98</sup> Escobar Toledo, Saúl, "Hacia una estrategia social alternativa" en Laurell, Asa C. *Op. Cit.* p. 142.