

Adolfo  
Sánchez  
Almanza



**Justicia distributiva,  
desigualdad y pobreza  
en México**  
Estado y política social







JUSTICIA DISTRIBUTIVA, DESIGUALDAD Y POBREZA EN MÉXICO  
ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

*Rector*

Dra. Patricia Dávila Aranda

*Secretaria General*

Dr. Tomás Humberto Rubio Pérez

*Secretario Administrativo*

Dr. Miguel Armando López Leyva

*Coordinador de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

*Director*

Dr. José Manuel Márquez Estrada

*Secretario Académico*

Dra. Nayeli Pérez Juárez

*Secretaria Técnica*

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

*Jefa del Departamento de Ediciones*

JUSTICIA DISTRIBUTIVA, DESIGUALDAD  
Y POBREZA EN MÉXICO  
ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL

Adolfo Sánchez Almanza

Premio Anual de Investigación Económica  
Maestro Jesús Silva Herzog  
Primer lugar 2005



**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** Sánchez Almanza, Adolfo, autor.

**Título:** Justicia distributiva, desigualdad y pobreza en México : Estado y política social / Adolfo Sánchez Almanza.

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2024. | “Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog Primer lugar 2005”.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2250347 (libro electrónico) | ISBN: 978-607-30-9655-3.

**Temas:** Justicia distributiva -- México. | Riqueza -- Aspectos morales y éticos -- México. | Igualdad -- México. | Pobreza -- México. | Estado -- México -- Política social.

**Clasificación:** LCC HB523 (libro electrónico) | DDC 339.2—dc23

Primera edición, noviembre de 2024.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, Ciudad de México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad de la Investigación en Humanidades,  
04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-30-9655-3.

Diseño de portada: Laura Elena Mier Hughes.

Cuidado de la edición: Departamento de Ediciones.

En 2005 esta obra obtuvo el primer lugar del Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog. La presente edición cumple con el compromiso de la publicación de la obra que, por diversas circunstancias, no se realizó oportunamente.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	27

## PRIMERA PARTE

1. LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA	35
2. LAS NECESIDADES Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR	75
3. LA ESTRUCTURA SOCIAL Y EL ESTADO	111
4. LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA	167

## SEGUNDA PARTE

5. LOS MODELOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	191
6. EL ESTADO, EL CRECIMIENTO Y LA POBREZA EN MÉXICO	225
7. EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL	305
8. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO	337
BIBLIOGRAFÍA	401
ANEXO. ESTRUCTURA DE LA OBRA	423



## PRESENTACIÓN

Este libro obtuvo el primer lugar en el concurso del premio Jesús Silva Herzog del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el año 2005. Por diversas razones no se publicó en su momento, aunque en el año 2008 ya se contaba con el prólogo elaborado por la doctora Paulette Dieterlen, a quien agradezco su generoso texto. Los argumentos teóricos y las evidencias empíricas corresponden a lo analizado hasta el año 2006. El Instituto ha decidido recuperarlo para su publicación y difusión de manera digital con el objetivo de completar la colección de ganadores de dicho premio.

El documento corresponde a una versión de mi tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales en la UNAM. La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo de varias personas que me orientaron en los campos de la filosofía política, las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, y la política social, entre las cuales se encuentran Gerardo Torres Salcido, Juan Carlos León y Ramírez, Rosalía López Paniagua, Ricardo Uvalle Berrones, Mario Herrera Ramos, Enrique Contreras Suárez y Javier Delgadillo Macías. Reconozco a los maestros, compañeros y trabajadores del posgrado de ciencias políticas y sociales, quienes construyen de manera cotidiana las ciencias sociales en ese espacio de excelencia académica. Asimismo, conté con la ayuda de las autoridades del IIEC y de mis colegas en la Unidad de Investigación en Economía Urbana y Regional. La comprensión de mi familia

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

Adolfo Sánchez Almanza

## PRÓLOGO

Sánchez Almanza, en el libro *Justicia distributiva, desigualdad y pobreza en México. Estado y política social*, se propone una tarea sumamente compleja: reunir el estudio de la justicia, la desigualdad y la pobreza bajo la óptica de varias disciplinas, principalmente la filosofía y la economía; también encontramos desarrollos históricos, como en el caso de las políticas de combate a la pobreza, así como tesis sociológicas cuando, por ejemplo, analiza los efectos de las políticas públicas en la sociedad. La meta del libro es ambiciosa, pero la ambición se satisface. En palabras del autor:

El objetivo general de este trabajo es analizar, desde los postulados básicos de las corrientes filosóficas de la justicia distributiva, los fenómenos de la desigualdad y la pobreza desde la perspectiva de las necesidades y los derechos humanos; examinar las interacciones básicas entre Estado, sociedad y mercado a través de la política social y el gasto público, así como sus efectos en la superación de la pobreza en el largo plazo en México, teniendo como referencia el programa Progres-Oportunidades [p. 27].

En la primera parte del libro encontramos el tema de las necesidades y la justicia distributiva, el cual ha dado origen a una de las más ricas discusiones en la filosofía del siglo xx y en las del siglo actual. Me parece de suma importancia que el autor se comprometa con el estudio de las necesidades ya que, cuando hablamos de pobreza extrema, no podemos dejar de tomarlas en cuenta. Las personas en esa situación tienen

sus necesidades básicas insatisfechas. Entre las necesidades humanas, afirma, basándose en varios autores, hay inferiores —fisiológicas: autonomía, pertenencia, estima—; y superiores —autorrealización, cognitivas y estéticas—. Es importante destacar que quizá no sea práctico distinguir entre unas y otras ya que sería difícil explicar por qué la autonomía es inferior mientras que la autorrealización es superior. Sin embargo, la importancia de la clasificación radica en la conveniencia de jerarquizar “esas” necesidades diferenciadas con el propósito de tomarlas en cuenta al implementar políticas de combate a la pobreza.

El autor analiza con profundidad algunas teorías de la justicia distributiva. Quiero destacar dos concepciones: la social sustantiva y la social formal. La primera, según el autor del libro, “se establece mediante acuerdos tomados de manera razonada por ciudadanos responsables, con la mayor información, diálogo y consensos posibles, en función del bien común”. La segunda consiste “en mecanismos legales y procedimentales donde no opera el consenso y donde el Estado se legitima si protege los derechos de sus miembros, pero también puede derivar en modalidades impositivas, proteccionistas o clientelares” [p. 37].

Esta distinción es sumamente relevante para las teorías de la justicia distributiva y es esencial destacar que la segunda, la formal, es necesaria pero no suficiente para llegar a acuerdos justos. Es necesaria porque el seguimiento de las normas y las reglas de operación permiten en cierta medida la transparencia de los procedimientos para alcanzar acuerdos justos. No es suficiente porque deja fuera una concepción de la persona, de la ciudadanía y de lo que constituye el bien común.

Sánchez Almanza también discute las principales teorías de la justicia distributiva, como el utilitarismo, el libertarismo, encarnado en la obra de Nozick, quien afirma que el único principio de la justicia que puede ser defendido es el de “a cada quien sus... de cada quien de acuerdo con sus...”, donde los espacios en blanco pueden ser llenados por cualquier

término distributivo. El problema consiste en usar solamente un concepto como el de necesidades o el mérito. Con ello, Nozick niega el valor de cualquier principio de la justicia que, cuando usa un solo concepto, los denomina “pautados”. Analiza el liberalismo igualitario, representado por la obra de John Rawls, y los conceptos de capacidades y funcionamientos, acuñados por Amartya Sen. El autor también explica el socialismo en su versión “analítica”, la meritocracia y el comunitarismo. Esta última corriente afirma que la justicia distributiva no puede tener como sujeto de la distribución al individuo, sino a la comunidad, y tomar en cuenta sus tradiciones, historia y cultura.

En la explicación de las teorías de la justicia, Sánchez Almanza resalta que uno de los grandes problemas de éstas es compaginar los principios de libertad y de igualdad. Esto se debe a que, como afirman los libertarios, la búsqueda de la igualdad nos lleva a violar flagrantemente las libertades al imponer cargas fiscales a aquellos que han obtenido sus ingresos de una manera legal. Un Estado que redistribuye es coercitivo. Por el contrario, en las teorías antes mencionadas, encontramos las tesis de que la libertad y la igualdad pueden y deben ser compatibles.

El autor del libro no se conforma con explicar cada una de las tesis, sino que toma una posición cuando afirma que:

el Estado debe cumplir con un papel redistributivo para corregir resultados injustos a través de una política social que debe mantener el equilibrio relativo entre libertad e igualdad, bajo el dilema central de reducir las desigualdades sociales (equidad) sin violar las libertades económicas básicas (igualdad) [p.72].

En todo el texto nos encontraremos con la idea de que los impuestos que se utilizan en una predistribución deben ser considerados como partes de nuestras obligaciones ciudadanas y no como acciones que se llevan a cabo bajo coerción.

Otro tema indispensable, cuando hablamos de justicia distributiva, es el de los derechos. Éstos se encuentran en la mayoría de las constituciones de los países democráticos y en los tratados internacionales. El asunto, cuando se trata de la pobreza, es encontrar mecanismos para que dichos derechos sean exigibles. Recordemos que mientras que los derechos políticos y civiles pueden ser exigibles, los sociales no han corrido con la misma suerte. Esto es claro en países como México y, aunque se encuentran en las constituciones, ha sido prácticamente imposible implementarlos. Pensemos en el artículo 4° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* donde, por un lado, se protege el derecho al cuidado de la salud y, por el otro, existe una gran cantidad de problemas para distribuirlos, como, por ejemplo, la existencia de 1.8 médicos para cada mil habitantes. Sin embargo, tal y como el autor lo señala, existen derechos reconocidos en los instrumentos jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que son los “derechos a la calidad de vida”. Según nuestro autor,

la pobreza es un fenómeno que se debe enfrentar considerando integralmente las necesidades y los derechos humanos en un contexto de obligatoriedad nacional e internacional, tomando como referencia las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales más importantes que garanticen la calidad de vida [p. 84].

Una vez analizadas las teorías de la justicia distributiva, el autor se refiere a los conceptos y enfoques de la pobreza. Aquí, nos encontramos con la explicación de los enfoques tradicionales, como el monetario o de ingreso, el de las necesidades básicas insatisfechas y la medición integrada de la pobreza. También existe una explicación de los nuevos enfoques, entre los que se incluyen el de las capacidades, el de la exclusión social, la vulnerabilidad social, la segmentación y la polarización social, que comprende la segmentación laboral, la segregación

educativa y la segregación residencial. Otro concepto propio de los nuevos enfoques de la pobreza está constituido por la seguridad humana y factores adscritos, como la discriminación.

El autor muestra que la forma como se conceptualice la pobreza determina las políticas sociales; por ejemplo, si afirmamos que las necesidades básicas insatisfechas constituyen un criterio para implementar las políticas públicas, quizá necesitaremos modelos más focalizados; si es la exclusión de género, necesitaremos políticas que tomen en mayor consideración, principalmente, a las mujeres. Es de suma importancia leer en el libro la caracterización fina que se hace de los distintos conceptos de la pobreza.

Sánchez Almanza afirma que

en general, tanto las mediciones tradicionales de la pobreza como las emergentes aceptan que existen condiciones objetivas para establecer umbrales mínimos o normas, en particular, cuando la misma se ubica cerca de su condición absoluta. En este sentido, es posible recurrir a las declaraciones y pactos internacionales, a la Constitución, a los patrones culturales de vida y de consumo, así como a las percepciones subjetivas de la población en relación con la pobreza [p. 185].

Ahora bien, para intentar aplicar algunas de las teorías de la justicia distributiva y los conceptos de desigualdad y pobreza, es indispensable tener una visión de la sociedad y del Estado. La estructura social se entiende

como un sistema de posiciones jerarquizado, establecido no sólo en función de la división en clases desde la esfera productiva, sino de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos. Es un sistema de posiciones derivado del contexto institucional, preexistente a los individuos y con cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a un proceso de reestructuración permanente con base en la acción colectiva [p. 112].

Justamente, la reestructuración, en general, depende de la concepción de las reglas distributivas que el Estado proponga. Uno de los ejemplos más claros de esta relación la encontramos en el mecanismo del mercado, que describe detalladamente el autor del libro. Se analizan sus bondades, como la eficiencia, pero también sus defectos. Uno de los mayores defectos del mercado es que presupone que todos los individuos entren en un juego libre de intercambios con dotaciones muy desiguales y el Estado no puede corregirlas porque sólo tiene un papel de vigilante. Pero, dado que los individuos que entran en el juego no lo hacen con la misma dotación de bienes, los resultados de los intercambios reproducen las desigualdades en la sociedad. Por otro lado, en varias ocasiones los mercados competitivos desaparecen para convertirse en monopolios o mercados incompletos. También resulta que existen bienes públicos, externalidades, información imperfecta, información asimétrica, selección adversa, riesgo moral y fallas de coordinación. La concepción del Estado como simple vigilante corresponde al libertarismo.

Cuando el gobierno lleva a cabo un papel más amplio que la mera vigilancia, nos encontramos con la posibilidad de que realice tareas redistributivas. Para ello debe generar beneficios superiores a los costos y superar las ineficiencias operativas para reducir las fallas del mercado. Una tarea que sin duda tiene el gobierno es la de hacer explícitos ciertos argumentos éticos, sociales y políticos para instrumentar y evaluar los programas sociales, fundamentalmente, como lo propone el libro de Sánchez Almanza, aquellos que tienen por objeto la superación de la pobreza. Esta concepción corresponde al liberalismo igualitario.

Una tesis novedosa del libro es incluir como agentes de las políticas públicas a las organizaciones sociales

que participan en el proceso de desarrollo y que cuentan con factores positivos, como: 1) una escala pequeña y personalizada

del trabajo, 2) el predominio de la calidad sobre la cantidad, 3) aplican soluciones apropiadas a las necesidades de la comunidad, 4) no pretenden el lucro y 5) tienen un buen nivel de confianza y prestigio, entre otras [p. 130].

Sin embargo, también presentan problemas como los criterios de inclusión y exclusión, que carecen de eficiencia y de controles externos. La novedad de incluir organizaciones sociales es que éstas generalmente están ausentes de las teorías de la justicia que sólo consideran a los ciudadanos y al Estado. En la actualidad es de suma importancia tomarlas en cuenta porque pueden jugar un papel determinante para la evaluación y la vigilancia de las políticas públicas.

Ahora bien, de los principios de las teorías de la justicia distributiva surgen diferentes concepciones del Estado. El Estado de bienestar tiene un carácter redistributivo mediante la recaudación de impuestos que son producto de políticas fiscales adecuadas y la planeación de políticas públicas dirigidas a un sector de la población que más lo necesite. Por su parte, el Estado neoliberal, tal como lo vimos anteriormente, corresponde al libertarismo y defiende una visión del Estado mínimo y cuyo mecanismo redistributivo es el mercado.

El autor nos plantea un tercer Estado que es el moderado o eficiente. Éste recupera las ventajas del mercado, como la eficiencia, y, al mismo tiempo, tendría ciertas funciones redistributivas. Sin embargo, el modelo se fue más hacia el mercado hasta perder su carácter redistributivo.

También existe un Estado dinámico o flexible que, por iniciativa del Banco Mundial, en 1979 formuló ciertas recomendaciones que se relacionaban con la apertura hacia el mercado, así como un énfasis en las políticas sociales focalizadas. Es conveniente señalar que estas políticas, a diferencia de los subsidios, pretenden ayudar de una manera más eficiente a aquellos que más carecen de satisfactores básicos.

Por último, el autor plantea, como lo encontramos en otras partes del libro, su propia visión del Estado y de la sociedad

civil que consiste en la necesidad de que lleguemos a equilibrar “los dos valores centrales del proceso civilizatorio que los involucran: la libertad que favorece el desempeño de los mercados, pero genera desigualdad y pobreza, y la igualdad de los derechos humanos garantizados por el Estado” [p. 164].

Conviene destacar que Sánchez Almanza no se limita a explicar las teorías sobre la sociedad y el gobierno, así como las diferentes clases de Estados, sino que nos ejemplifica cómo éstos se han puesto en práctica en diferentes partes del mundo, en especial en América Latina y en México. Así, en el libro encontramos la aplicación de teorías aparentemente abstractas a procesos históricos de los diferentes Estados.

Después de haber examinado las teorías de la justicia, la desigualdad y la pobreza, el papel del Estado y de la sociedad, Sánchez Almanza nos remite al estudio de la política social en los modelos de bienestar y desarrollo. A lo largo del texto aprendemos que existen varios modelos de bienestar social que “aluden a las condiciones de las diferentes estructuras sociales y de sus correspondientes Estados proveedores de beneficios sociales que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos con acciones redistributivas” [p. 88].

Bajo este rubro encontramos el modelo de asistencia social, liberal o residual que promueve e intenta asegurar los mecanismos de mercado como proveedores de bienestar, lo que lleva al desarrollo de iniciativas privadas en el campo de la protección social.

Por su parte, el modelo liberal de seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional, al mismo tiempo que promueve el desarrollo del capitalismo, apoya el concepto de la familia como proveedora de los servicios y de estabilidad. Es importante destacar que en México la Secretaría de Desarrollo Social llevó a cabo una investigación llamada “Las voces de los pobres” [Banco Mundial, 2000], donde se observó que la familia sigue siendo la institución más confiable. Según este modelo, el Estado interviene una vez que

los apoyos familiares dejan de existir o se enfrentan a situaciones extremas, como los casos de desastres naturales.

También existe el modelo socialdemócrata o moderno, su característica es la integración del bienestar social con el trabajo. A su vez, el modelo rudimentario se caracteriza porque existen normas constitucionales para ser o convertirse en modernos Estados de bienestar, pero carecen de una estructura legal y de una instrumentación institucional y social. Por último, el modelo posautoritario tiene similitudes con el Estado de bienestar rudimentario y corresponde a los países exsocialistas.

Después de analizar los modelos estatales, Sánchez Almanza estudia varias definiciones de lo que es una política social y afirma que, “en su acepción más general, [...] aparece como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas para la provisión del bienestar [p. 104].

Esta definición incluye cuatro tareas que los sectores estatal, mercantil de bienestar, informal y voluntario deben llevar a cabo. El autor nos muestra, una vez más, que las políticas sociales corresponden a una concepción del Estado, de la sociedad y de las teorías de justicia distributiva con detallados ejemplos que se refieren a América Latina y a México.

Si bien la primera parte del libro es predominantemente teórica, la segunda es más empírica. Esto no significa que se abandonen los conceptos teóricos; sin embargo, es una sección más histórica y eminentemente económica y sociológica.

La desigualdad está íntimamente relacionada con el crecimiento económico. Por ello, es de suma importancia comprender los modelos de crecimiento que se han manejado, tanto teórica como empíricamente. Por esta razón, Sánchez Almanza afirma que “las dimensiones de crecimiento económico, por un lado, y la desigualdad y la pobreza, por el otro, han estado sujetas al dilema entre eficiencia y equidad, lo que puede ser

equivocado ya que existen relaciones causales que las retroalimentan y obligan a enfrentarlas simultáneamente” [p. 236]. En esa parte, afirma el autor que “la pobreza y la desigualdad son fenómenos que, en general, resultan de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado” [p. 276].

Es importante destacar que Sánchez Almanza explica con lujo de detalle, y basándose en estadísticas, los problemas de crecimiento, desigualdad y pobreza en América Latina y, principalmente, en México. De este último, expone los modelos de desarrollo, la desigualdad en el ingreso, el mercado laboral, la inflación y el salario. Respecto a la pobreza, se refiere a la evolución económica y los niveles de pobreza, ejemplificados con cuadros estadísticos. También es importante la descripción que hace de los grupos de pobreza que se manejan en México en la actualidad: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio. Si bien con frecuencia se ha visto esta clasificación como arbitraria, sin duda, ha permitido hacer comparaciones más exactas sobre los niveles de pobreza en distintos años. Cuando Sánchez Almanza analiza la desigualdad y la pobreza en todos y cada uno de sus factores, nos encontramos con las ideas de un investigador serio y profundo; no deja ninguno de los temas pertinentes sin analizar, incluye factores de la pobreza, como el territorio, el empleo, la educación y la salud, como elementos que intervienen para frenar el desarrollo y analiza, también, el papel que el Estado ha jugado al enfrentar estos problemas.

El libro hace una exposición de la evolución histórica de los problemas económicos y sociales, de cómo el Estado ha tratado de encararlos y cómo, en muchas ocasiones, ha fallado. Es conveniente señalar que los múltiples cuadros y estadísticas que encontramos en el libro aclaran los conceptos y nos revelan la dimensión histórica de la pobreza, el desarrollo y la desigualdad en México.

Las evidencias, tal y como él lo expresa,

ponen de manifiesto que el país enfrenta el enorme reto de lograr varios objetivos, como recuperar un crecimiento económico sostenido y sustentable, reducir la desigualdad y la pobreza de manera estructural, y lograr un desarrollo regional menos desigual y polarizado, ...sin llegar a plantear como objetivo un equilibrio socioespacial perfecto que no es posible, sí es indispensable la intervención del Estado bajo los principios de la justicia distributiva para intensificar sus acciones y multiplicar el gasto orientado hacia las metas de convergencia y justicia socioespacial [p. 304].

En el libro también encontramos una cuidadosa descripción de los programas sociales de combate a la pobreza que se han implementado en México a lo largo de la historia, como los derechos sociales en la etapa posrevolucionaria (1920-1940), el universalismo segmentado en la sustitución de importaciones (1941-1982), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (1973-1982), la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977-1982) y el Sistema Alimentario Mexicano (1980-1983). Sánchez Almanza se refiere, de manera especial, a los programas de focalización asistencial que se dieron a partir de la apertura comercial neoliberal y que tienen su inicio en 1983:

Desde los años ochenta se aplicó una visión asistencialista que focalizó sus acciones en los pobres extremos con un Estado neoliberal reestructurado, con una economía que opera en el mercado global, con obsesiones productivistas, promotor del individualismo, que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y menos las causas. Esta etapa tiene tres fases: la primera, de aplicación de reformas para la estabilización y el ajuste estructural (1982-1995); la segunda, de recuperación (1996-2000) y la tercera, de estabilidad y bajo crecimiento (2001-2006) [p. 348].

En esta época sobresalen dos programas: el Programa Nacional de Solidaridad y el Progres-a-Oportunidades. Tanto las crisis económicas como las políticas obligaron al Estado a orientar la mayoría de los recursos de las políticas sociales al combate a la pobreza. Estos programas contaron con el apoyo de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Un caso particular es el programa Progres-a, después Oportunidades; inició en agosto de 1997 y tiene un modo de operación focalizado con el objeto de tener una eficiencia mayor en la distribución de los recursos. Se diseñó como una alternativa para enfrentar los problemas sociales más graves, entre los cuales se encuentran la pobreza extrema, la desnutrición infantil, la carencia de servicios básicos de salud, la educación primaria y secundaria, así como las muertes prematuras.

Para vincular las acciones en materia de educación, salud y alimentación, Progres-a operó tres componentes:

- 1) Apoyos educativos que facilitan que los niños y los jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su matriculación, su asistencia regular a la escuela y la participación de los padres en el mejor aprovechamiento escolar de sus hijos.
- 2) Atención a la salud de todos los miembros de la familia, al tiempo que promueve una nueva actitud ante la utilización de los servicios de salud, generando un enfoque predominantemente preventivo.
- 3) Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de menores recursos.

En el año 2005, cuando Oportunidades empezó a operar como Programa de Desarrollo Humano, otorgaba apoyos a 4.9 millones de familias beneficiarias, es decir, alrededor de 25 millones de mexicanos, residentes en casi 86 000 localidades, en 2 435 municipios.

Es importante destacar que Sánchez Almanza explica en el libro el modo de operación de Progres-Oportunidades, los éxitos, los fracasos, y nos muestra mediante gráficas y cuadros estadísticos el impacto de los bienes a distribuir, así como la situación de pobreza en cada estado de la República.

También explica que

la estrategia inicial del Progres-Oportunidades cambió en su versión Oportunidades. El combate a la pobreza rural fue prioridad al comienzo, por lo cual la atención a la urbana llegó tarde, aunque se abrieron espacios para acciones complementarias en localidades semiurbanas y urbanas, así como para otras sectoriales de carácter productivo, de infraestructura y equipamiento, con lo cual se pretendía avanzar hacia una visión que realmente atacara las causas de la pobreza, aunque estos esfuerzos fueron muy limitados [p. 378].

La limitación está relacionada con el comportamiento del gasto público y social.

Sánchez Almanza nos explica cuidadosamente cuáles han sido los problemas para manejar un gasto público y social “justo” tanto en América Latina como en México. Una vez más, los cuadros y las estadísticas nos muestran de manera directa lo que se menciona en el texto. Es importante destacar que el autor expresa su confianza en la *Ley General de Desarrollo Social* en la que existen “candados” para garantizar el gasto social, a pesar de que no son suficientemente precisos.

Después de haber recorrido un largo camino a través de las teorías de las necesidades, de la justicia social, del papel del gobierno y la sociedad, de las diferentes concepciones del Estado, de las políticas sociales del bienestar y el desarrollo, de las políticas sociales, de los conceptos diferentes de pobreza, de la igualdad y el desarrollo, de los programas sociales, en especial Progres-Oportunidades, y del gasto público, el autor nos ofrece no sólo conclusiones, sino también propuestas. Si

bien las primeras son desesperanzadas, ya que seguimos viviendo en un país con alto grado de pobreza y gran desigualdad, las segundas son optimistas.

Propone una política social emergente que, según él,

otorga prioridad a la reproducción humana sobre la acumulación de capital, a la satisfacción de las necesidades básicas, al desarrollo de las potencialidades de las personas y se compromete con el enfoque de desarrollo humano, considerando que la erradicación de la desigualdad y la pobreza será el resultado combinado del crecimiento económico, la redistribución progresiva del ingreso y la mejoría del bienestar, lo que se complementa con otras acciones proactivas en materia de política social y condicionantes como la estructura, dinámica y distribución de la población y los enfoques de desarrollo sustentable [pp. 379-380].

El libro *Justicia distributiva, desigualdad y pobreza en México* es realmente ejemplar. Sánchez Almanza nos lleva de problemas teóricos difíciles para terminar en problemas concretos no menos complicados. El libro avanza con fluidez de lo general a lo particular. También resalta el orden con el que los temas están expuestos, no deja afuera alguno que sea relevante para explicar sus tesis. Nos facilita la lectura con gráficas y cuadros estadísticos para darle mayor peso a la explicación de los temas que está tratando, además de incluir una amplia bibliografía.

Como mencioné al principio, el libro de Sánchez Almanza es una herramienta intelectual indispensable para todos aquellos que tengan un interés en las políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas al combate a la pobreza. Su lectura enriquecerá las perspectivas filosóficas, históricas, sociales y económicas. Por último, el autor se compromete con una tesis que, a mi parecer, debe ser defendida: la necesidad de que sigamos de cerca y evaluemos las políticas que tienen por objetivo el combate a la pobreza, y la disminución de la

desigualdad, manteniendo las libertades básicas. Esto es posible si, como el autor nos señala, formamos parte de una sociedad activa y preocupada por evitar que en nuestro país existan personas que ni siquiera tienen sus necesidades básicas satisfechas.

A todas luces y bajo todas las perspectivas, *Justicia distributiva, desigualdad y pobreza en México*, de Adolfo Sánchez Almanza, marcará un hito en el estudio de las teorías de la justicia distributiva y de las políticas públicas que se proponen reducir la pobreza y la desigualdad.

Paulette Dieterlen  
Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM  
4 de enero de 2008



## INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este trabajo es analizar, desde los postulados básicos de las corrientes filosóficas de la justicia distributiva, los fenómenos de la desigualdad y la pobreza según la perspectiva de las necesidades y los derechos humanos; examinar las interacciones básicas entre Estado, sociedad y mercado a través de la política social y el gasto público, así como sus efectos en la superación de la pobreza en el largo plazo en México, teniendo como referencia el programa Progresá-Oportunidades.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se exponen los supuestos y principios de las doctrinas filosóficas de la justicia distributiva y en especial aquellos principios dirigidos a lograr la equidad; se establecen las necesidades humanas y los derechos relacionados con la calidad de vida; se revisan los paradigmas de desarrollo, con énfasis en América Latina; se evalúan los modelos y los enfoques de bienestar social, con atención en la política social impulsada desde el Estado; asimismo, se exponen las principales características de los modelos tradicional y emergente.

En el marco de la noción de estructura social, se analiza el Estado, sus características y las razones de su intervención frente al mercado y la sociedad, y se presenta una tipología con tres construcciones: el Estado de bienestar, el neoliberal y los supuestos de un nuevo Estado social. La pobreza constituye un fenómeno de interés central para la acción correctiva desde la esfera estatal, por lo que se examinan brevemente sus definiciones, sus enfoques y las formas de medición.

En la segunda parte se aborda el caso de México desde el comportamiento del Estado y sus propuestas de política social en tres grandes etapas: la posrevolucionaria con predominio de un modelo primario exportador, la de sustitución de importaciones y la de apertura comercial y fomento a las exportaciones; para ello se valoran los programas sociales más representativos.

La desigualdad y la pobreza se estudian en el largo plazo en América Latina y México a partir de sus relaciones con el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el mercado laboral, el salario y la inflación. La pobreza en México se cuantifica para establecer su magnitud de acuerdo con varios métodos y fuentes de información; se caracteriza territorialmente en los ámbitos urbano y rural, y por entidad federativa y municipio; asimismo se recurre a la comparación con los índices de marginación y de desarrollo humano para contar con varios ángulos de análisis.

Considerando que los rezagos sociales expresan formas de injusticia social, se estudia el gasto público como uno de los principales instrumentos con los que cuenta el Estado para superar la pobreza y corregir la inequidad; asimismo, se destaca el papel del gasto social para el bienestar social y se ofrece un balance general.

Al final se retoman algunas causas que explican la desigualdad y la pobreza en México y se exponen las características básicas de la política social para sustentar los elementos constitutivos de una nueva versión de ésta, su definición y objetivos, principios, el papel de la democracia, la política y la ética, así como el del Estado en la construcción de un nuevo pacto social. Por último, se muestra una gama amplia de fenómenos emergentes que deben ser referencia para alcanzar el diseño de nuevas estrategias dirigidas a lograr los objetivos de equidad en la libertad.

El planteamiento general consiste en que se acepta que la desigualdad y la pobreza son expresiones moral y éticamente

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

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

La búsqueda de la justicia y la equidad se enfrenta a la definición y los umbrales de las necesidades humanas

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

Las necesidades humanas, a su vez, se pueden convertir en derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales, cuya satisfacción está condicionada por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan en conflictos contractuales y en el papel del Estado que interviene ante las crisis sistémicas para garantizar los derechos y el sistema de mercado con acciones para corregir sus fallas. Las acciones de carácter compensatorio y redistributivo se aplican para superar o controlar reacciones de malestar de los distintos actores sociales.

El desarrollo del capitalismo en México ha transitado desde la mitad del siglo xx de un modelo económico de sustitución de importaciones a otro de libre mercado, lo que se ha expresado en formas de Estado de bienestar periférico y neoliberal. La estructura económica del país no ha logrado ampliar la demanda de consumo en el mercado interno que manifiesta una elevada concentración del ingreso y diversas formas de desigualdad económica, social y territorial. Han surgido alianzas entre las élites dominantes nacionales y extranjeras que defienden el proceso de acumulación, pero avanza la dualización en la estructura social, algunos sectores quedan excluidos de las actividades económicas más rentables así como del mercado formal de trabajo, por lo que subsisten en el mercado informal; los trabajadores altamente calificados

y los no calificados tienen diferentes intereses; el desempleo involuntario y la caída del salario real producen efectos de inequidad. Crecientes grupos sociales viven en condiciones de exclusión y rezago respecto a los indicadores promedio nacionales y se ubican en condiciones de mayor vulnerabilidad ante la pobreza. Ante estas condiciones se hace patente el desencanto ciudadano con los valores de la democracia, el sistema electoral y de partidos, en la medida en que los gobiernos no logran el bien común.

El proceso de empobrecimiento en muchos países ha llevado a varios organismos internacionales a establecer como un gran objetivo superar la pobreza y ampliar el consumo, para lo cual han promocionado diferentes grupos de reformas, han diseñado estrategias y han ofrecido recursos financieros para enfrentar los riesgos para la estabilidad mundial y nacional, junto con los objetivos de la rentabilidad crediticia. Sin embargo, las medidas adoptadas para enfrentar este fenómeno han sido insuficientes y, en ocasiones, han contribuido a profundizar el problema.

Las políticas sociales pueden entenderse como un intento por corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, pero esto no es suficiente, también hay que ubicarlas como formas de intervención generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, debido a que, más allá de la lógica del mercado o de sus objetivos explícitos, opera “naturalizando” e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia o territorio, entre otras. Estas políticas han sufrido mutaciones al pasar de un modelo de bienestar hacia otro compensatorio o neoliberal. Hay un cambio desde estrategias universales con un alto componente de gasto público dirigido a subsidiar la oferta hacia subsidios a la demanda con focalización. Con ello, cambiaron las prioridades en la estructura del presupuesto y se redujo la capacidad de atención a la población en general, aunque se

ha intentado optimizar la atención a la población, pero con énfasis en aquella que se encuentra en pobreza extrema.

Las políticas sociales pueden producir efectos positivos de equidad o compensación en un plazo determinado, pero también efectos negativos al generar nuevas formas de desigualdad y aumentar o consolidar las existentes, lo cual se refleja en la falta de articulación entre las políticas sociales y económicas. Asimismo, a pesar de la canalización de recursos presupuestales (que tampoco es el único requisito para la superación de la pobreza), la brecha entre los rezagos sociales y los recursos públicos tiende a aumentar, por lo que se debe modificar la distribución del gasto público para evitar riesgos de conflicto en el sistema y la deslegitimación del Estado. Ante este panorama resulta indispensable el ejercicio de la razón para construir un nuevo pacto social más justo, equitativo y democrático. El análisis aborda experiencias del siglo xx hasta el año 2006 y se sustenta en una amplia bibliografía nacional e internacional, así como en cifras que permiten ilustrar las tesis expuestas.

## PRIMERA PARTE



## 1. LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA

La justicia, la igualdad, la libertad y la democracia son valores básicos aceptados en casi todas las sociedades contemporáneas, sin embargo, existen varias posiciones filosóficas sobre estas nociones, así como diferentes principios y formas de aplicación de dichos conceptos en cada estructura social.

La búsqueda de la justicia en cada sociedad tiene como sustrato algunas nociones básicas, como las necesidades y los derechos humanos, el bien común o el bienestar social, a partir de las cuales se toman decisiones para enfrentar las desigualdades.

En el estudio de estos temas es necesario revisar los principales postulados elaborados desde las corrientes de pensamiento más representativas de la justicia distributiva, para analizar posteriormente sus consecuencias prácticas en las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado. Asimismo, es importante ubicar algunos marcos normativos legales y constitucionales adoptados para enfrentar las necesidades sociales, reducir las desigualdades y la pobreza, los cuales tienen un origen socioeconómico, pero también ético.

Estos elementos ofrecen un marco teórico para el análisis requerido, en particular en la definición de objetivos, el diseño de estrategias y la instrumentación de políticas públicas, entre las cuales se destaca la política social, explícitamente orientada al logro de los objetivos que tienen en el centro el interés general.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En la filosofía moderna, y en particular en el liberalismo político que se inicia con el empirismo inglés, se mantiene el concepto de bien común, pero se destacan ya los aspectos

La justicia distributiva o justicia social se refiere, en términos positivos, a los objetivos de distribución o redistribución de la riqueza y de las cargas para enfrentar la desigualdad social.

En las sociedades democráticas modernas existen, en mayor o menor intensidad, diferentes formas de desigualdad social que pueden ser consideradas moral o éticamente injustas, por ello la redistribución de la riqueza constituye el eje de la acción de la política social, que ha de concordar en lo posible la libertad con la igualdad y con la reducción de las desigualdades legales que darían derecho a una distribución no equitativa. Ante ello, es necesaria una reflexión general acerca de las concepciones sobre la igualdad y la libertad que se consideran en las teorías más importantes de la justicia distributiva, así como los paradigmas que desde la filosofía y la ciencia política guían las acciones y las relaciones entre Estado, sociedad y mercado.

Una aproximación inicial a la justicia se encuentra en la definición aristotélica que la considera “la virtud perfecta” y que, según su ejercicio, adquiere dos formas clásicas en donde confluyen lo público y lo privado. La primera, la justicia distributiva, se refiere a la distribución de honores y gravámenes por parte de la autoridad pública en función de criterios, como el

---

económicos del mismo, fundados en el derecho “natural” a la propiedad privada; se habla entonces, preferentemente, de “interés general”, noción más ligada al contexto socioeconómico de la época que de bien común, con mayor contexto ético, metafísico y escolástico. La convicción creciente de que los derechos del hombre son inalienables e inviolables ha hecho que no pueda defenderse una idea de bien común —ya sea con el nombre de libre competencia, bienestar público, prosperidad pública o interés público— que no tenga en cuenta determinados derechos individuales de la persona, como la justicia y la libertad. El bien común es un contrato social que defiende lo que es bueno para todos los miembros de la sociedad. El bien común sólo puede prevalecer sobre el bien particular en determinados aspectos y aquél, en general, ha de tender a promover éste. Asimismo, el Estado se constituye con el consentimiento de la sociedad para garantizar el bien común y la justicia, a su vez, el derecho (normas, reglas e instituciones) es una herramienta para lograrlo [Bobbio *et al.*, 1995].

mérito, la necesidad o el trabajo de los ciudadanos, y parte del principio de la igualdad entre iguales. La segunda, la justicia conmutativa, regula el intercambio o transacción de bienes (o males) entre los agentes sociales o particulares para garantizar que exista equivalencia entre sus valores respectivos y parte del principio de igualdad entre los bienes intercambiados; de esta manera establece el respeto a los bienes privados de cada uno. A esta última se agrega una subforma de justicia correctiva referida a la igualdad entre crimen y castigo. El principio rector de las formas de la justicia aristotélica es el logro de la igualdad mediante la conjunción de las diferentes formas que adopta. Entonces, la justicia se asocia estrechamente con el concepto de igualdad como objetivo y el de libertad como condición indispensable para su ejercicio, sin embargo, éstos tienen diferentes connotaciones que se expresan en diferentes doctrinas filosóficas, en particular, en su vertiente económica.

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

En la justicia social sustantiva se fortalece un concepto de justicia distributiva que recupera algunos principios ontológicos universales expresados en los derechos básicos de ciudadanía y que son asumidos, con las variantes de cada sociedad, como parte central de los sistemas democráticos

modernos. El propósito general de este tipo de justicia consiste en impedir y reducir las enormes desigualdades sociales observadas en muchos países, sin recurrir a la amenaza, el conflicto o el poder. Asimismo, debido a los resultados en materia de desigualdad y pobreza en extensas regiones del mundo, objetivamente observados y cuantificados, es indispensable replantear el papel de la esfera mercantil como espacio preferente para la asignación de los recursos escasos, pero superando el debate extremo entre la equidad y la eficiencia, aunque sin imponer al Estado como la única alternativa. Lo anterior enfrenta algunas posiciones económicas extremas que ponderan la eficiencia como la maximización de la producción y eluden la equidad como un tema de distribución [Bobbio *et al.*, 1995].

La igualdad entendida como equidad social o justicia distributiva se ha analizado en la filosofía política por lo menos en las siguientes doctrinas: 1) el utilitarismo, la economía del bienestar y la neoclásica, 2) el liberalismo radical o libertario, 3) el liberalismo igualitario o la teoría de la justicia con sus variantes, 4) el socialismo o marxismo clásico y analítico y 5) el comunitarismo, entre otras, con varias diferencias de principios entre ellas.

En general, todas suponen la igualdad de los individuos o de sus intereses en mayor o menor escala y aceptan el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual. Aceptan la necesidad de modificar las dotaciones iniciales de las personas para lograr una mejor posición al ingresar y participar en la sociedad y también que el problema de la pobreza absoluta y la carencia total de ingresos se debe atender mediante las políticas públicas, aunque no hay consenso acerca de por qué y cómo se deben corregir las desigualdades del ingreso y la riqueza.

A continuación, se presentan los conceptos y argumentos básicos de las principales corrientes filosóficas relacionadas con la justicia distributiva, con la finalidad de analizar y caracterizar

las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, evaluar los arreglos institucionales y ubicar los supuestos filosóficos que contextualizan, explícita o implícitamente, el diseño de la política social en México.

#### EL UTILITARISMO Y LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR

El utilitarismo<sup>2</sup> afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen la mayor utilidad (felicidad o placer) al mayor número de individuos y, en consecuencia, aplica el principio de maximizar la utilidad total o agregada de la sociedad. Esta corriente supone la elección racional en el sentido moderno de que los individuos maximizan la utilidad en un determinado espacio de bienes; asimismo, la elección social se plantea en términos de la elección individual.

La utilidad social implica igualar la utilidad incremental que cada individuo obtiene al consumir una unidad adicional de algún bien que pertenezca a su conjunto de preferencias y donde cada individuo vale por uno. El objetivo básico de la actividad económica no es la acumulación de riqueza, sino la utilidad definida como “la propiedad de una mercancía que produce placer o evita un malestar”.<sup>3</sup> En esta línea, la economía debe resolver el problema de lograr la máxima satisfacción de los anhelos con el mínimo trabajo o esfuerzo. La equidad social se entiende a partir de todas las funciones de utilidad individuales, cada una de ellas dotada de igual peso, en la construcción de la función de bienestar social.

<sup>2</sup> En el utilitarismo y la economía clásica y neoclásica destacan autores como Jeremy Bentham, David Hume, John S. Mill, Adam Smith, Francis Edgeworth, Alfred Marshall, Vilfredo Pareto, Arthur Pigou, Abraham Bergson y Paul Samuelson, entre otros.

<sup>3</sup> Esta definición es propuesta por Jeremy Bentham a partir del principio utilitario de “la mayor felicidad”, misma que, desde una posición hedonista, calificaba toda acción humana mediante la dicotomía dolor-placer, y donde todos los placeres son igualmente valiosos y vale la pena buscarlos.

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

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

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

Existen por lo menos cuatro tipos de críticas a esta doctrina. Primero, por sus implicaciones distributivas, si se plantea el problema de la elección social en términos de la maximización de una función de bienestar social, podrán tolerarse distribuciones del bienestar individual que son muy injustas o regresivas; de hecho, el utilitarismo se preocupa sólo por la utilidad total en la sociedad (la suma de las utilidades individuales) y no por la manera como se distribuya entre sus miembros; así también, en sociedades socioeconómicamente desiguales, los individuos pobres aprenden a ajustar

sus deseos a sus restricciones de ingreso, o bien, aprenden a disfrutar lo poco que poseen. Segundo, por sus implicaciones de imparcialidad, ya que al considerar que todos los intereses y utilidades individuales tienen el mismo peso, no se considera la posibilidad de preferencias ilegítimas e irracionales desde el punto de vista ético o de la justicia.<sup>4</sup> Tercero, por la subordinación de la utilidad individual a la social, es decir, porque es probable distribuir los bienes de los individuos capaces de obtener una mayor felicidad para lograr la utilidad de la mayoría. Cuarto, porque como demostró Arrow, es imposible encontrar una función de bienestar social consistente sólo a partir de funciones individuales [Trejo y Jones, 1993; Solimano, 2000; Díaz, 2002].

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

<sup>4</sup> Rawls critica la noción utilitarista y subjetiva de felicidad debido a la existencia de diferentes gustos que pueden ser ofensivos (como el placer de la tortura), caros (consumir cierto tipo de vinos) o modestos (comer frijoles) y que no pueden ser considerados para definir el bienestar.

## EL LIBERALISMO RADICAL O LIBERTARIO

La escuela libertaria<sup>5</sup> surge desde la crítica a la justicia distributiva y las políticas igualitarias. Sus autores aceptan la idea de igualdad, pero se oponen al establecimiento de pautas que pretendan imponerla a otros contra su voluntad. Admiten que el concepto de la justicia es válido en lo individual, pero rechazan categóricamente la justicia social. Argumentan que, aunque tiene sentido juzgar cierto resultado de una acción individual, deliberada y consciente como justo o injusto, carece de sentido extender este razonamiento a lo social, ya que los resultados no pueden atribuirse a acciones sociales deliberadas. Cada individuo es propietario de recursos iniciales y de los frutos de sus acciones, de manera que las políticas redistributivas que transfieren recursos o ingresos entre los individuos violan el principio básico de la autopropiedad de los frutos del esfuerzo individual y la riqueza productiva de propiedad privada. Los libertarios están en desacuerdo con la intervención del gobierno en la economía con fines redistributivos porque consideran que deriva en control político o social y conduce a la servidumbre.

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

Hayek afirma:

<sup>5</sup> En el liberalismo radical o libertario sobresalen autores como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Robert Nozick, David Gauthier y James M. Buchanan.

la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida a un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho. Provocar el mismo resultado para personas diferentes significa, por fuerza, tratarlas diferentemente. Dar a los diferentes individuos las mismas oportunidades objetivas, no significa darles la misma chance subjetiva. [Sin embargo, reconoce que] no puede negarse que el Estado de Derecho produce desigualdades económicas; todo lo que puede alegarse en su favor es que esta desigualdad no pretende afectar de una manera determinada a individuos en particular [Hayek, 2008: 98].

En esta lógica, la justicia distributiva conduciría a la destrucción del imperio de las leyes generales porque trata de igualar a personas diferentes tratándolas de manera diferente. Entonces, el Estado no debería planificar en función del bien común por el riesgo del totalitarismo y la pérdida de la libertad del individuo.<sup>6</sup>

En la misma línea, Nozick parte de la igualdad kantiana desde el punto de vista de que todos los individuos deben ser considerados como fines y no como medios. Asimismo, señala dos principios fundamentales para juzgar las acciones humanas: el ser dueño de sí mismo y los derechos naturales individuales, antes que los conceptos del bien social. La hipótesis dueño de sí mismo enuncia que cada individuo es el propietario moralmente legítimo de sí mismo, de su ingreso, su propiedad y posición social, y afirma que es moralmente

<sup>6</sup> Las críticas a este pensamiento son extensas. Por ejemplo, Polanyi refuta la concepción maniquea de Hayek (Estado o mercado) y señala que el desarrollo de una civilización estable sucede cuando las fuerzas sociales, incluyendo el funcionamiento del mercado, están organizadas en función de los intereses comunes. En este sentido, cabe señalar que cada sociedad se dicta su propio Estado de derecho, como en el caso de México, donde existe un marco jurídico constitucional resultante de un movimiento social que establece principios y normas de justicia distributiva que no resultan de las leyes impersonales del mercado.

válido que una persona utilice recursos del mundo exterior en su propio beneficio, siempre que no perjudique a otros. Asimismo, la idea de justicia se sustenta en las “transacciones voluntarias” que se realizan entre adultos. Este planteamiento conduce a la idea del Estado mínimo, es decir, un lugar donde cada quien persigue sus objetivos y nadie cuenta con el poder suficiente para interferir en los objetivos ajenos; en particular, se considera injusta la apropiación estatal por medio de los impuestos, de los frutos del trabajo y de la riqueza del individuo.

En este paradigma la justicia distributiva que emana del mercado se sustenta en la teoría de la titularidad, donde se plantea como condición que se cumplan tres principios: 1) que la apropiación o adquisición inicial de riqueza sea justa, 2) que lo adquirido legítimamente se pueda transferir con libertad y 3) que se puedan rectificar las injusticias en las transacciones cuando la titularidad provenga de un origen dudoso. La justicia distributiva radicará entonces en la conjunción racionalidad del mercado-Estado mínimo [Nozick, 1990].

Las posiciones del liberalismo radical o libertario también coinciden con posiciones ortodoxas de la filosofía escolástica, por ejemplo, de la doctrina social de la Iglesia católica en la medida en que defienden la libertad, el derecho a la propiedad privada, el principio de subsidiariedad y la libre iniciativa como parte de la naturaleza humana, así como su rechazo a la intervención del Estado sobre los derechos individuales.

Al respecto, se afirma que

el que Dios haya dado la tierra para usufructuarla y disfrutarla a la totalidad del género humano no puede oponerse en modo alguno a la propiedad privada, [y se agrega] [...] cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable [León XIII, 1891: 4-6].

En términos sociales se promueve una desigualdad armónica y la concordia de clases, es decir, que se rechaza la lucha de éstas. En esta corriente de pensamiento al Estado le corresponde atender la esfera pública, la justicia conmutativa y la justicia distributiva, pero de manera acotada, por ejemplo, en condiciones de una hambruna resultante de la libre operación de la oferta y la demanda. La atención a los pobres será resultado de la conciencia y la moral individual de los propietarios, más que de la acción estatal y legal.

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

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

autodeterminación de unos cuantos de sus integrantes pero no de la mayoría.

A su vez, el principio de rectificación exige reparaciones frente a posibles injusticias cometidas a través de previas adquisiciones y transferencias. Sin embargo, se puede llegar al absurdo, ya que esto implicaría corregir todo el proceso histórico de acumulación originaria del capitalismo sustentado sobre la base de formas violentas de expropiación a los dueños originales que se produjeron sin respetar sus derechos y sin compensarlos. Esto significa que, para legitimar la propiedad actual y establecer una sociedad libertaria genuina, se deberían ordenar modificaciones sucesivas que resarcieran a los afectados. En consecuencia, este supuesto justifica un Estado fuertemente intervencionista encargado de corregir, o bien, de redistribuir la riqueza social acumulada [Gargarella, 1999].

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

Hayek, por su parte, considera un gran error del utilitarismo la extrapolación del comportamiento individual a la conducta social y, por ello, lo inútil de intentar definir las preferencias sociales de la economía en conjunto. Afirma que la mayor parte de las acciones individuales tienen resultados imprevistos y producen consecuencias inesperadas. Señala que no existe ningún comportamiento social o una relación congruente entre medios y fines en un orden espontáneo. Según él, no hay necesidad de justificar moralmente distribuciones específicas (de la riqueza o el ingreso) que no se han generado deliberadamente, ya que éstas son resultados de un juego que se realiza porque

mejora las oportunidades de todos. En esta lógica, la virtud moral del mercado proviene de su capacidad para premiar a los individuos laboriosos y eficientes, al mismo tiempo que castiga a los flojos e ineficientes, de tal manera que el resultado final en la distribución de la riqueza se debería considerar justa, es decir, se considera válido cierto darwinismo social [Hayek, 2008; Díaz, 2002].

En sintonía con este argumento, en la escuela marginalista de la economía se afirma que sólo la interacción del interés privado de los individuos podría maximizar la riqueza, bajo el teorema de “la mano invisible del mercado”, aunque adoptando varios supuestos de competencia perfecta, los cuales no existen en el mundo real donde se observan varias fallas de mercado. En este sentido, la participación del Estado se justificaría sólo mediante el establecimiento de reglas de “conducta justa” o de “reglas de comportamiento abstractas” que permitieran a toda persona perseguir sus propios fines, ya que las demás políticas que tiendan a juzgar o cambiar los resultados finales al nivel social carecen de sentido.

Más aún, se destaca como amenaza la existencia de un Estado más grande para la libertad individual y otros derechos políticos del individuo.

#### EL LIBERALISMO IGUALITARIO Y LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

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

John Rawls, retomó el planteamiento general de Hume en su teoría de la justicia<sup>7</sup>, aunque formuló un modelo propio; se ubica en la tradición liberal, pero critica el utilitarismo y la economía del bienestar para desarrollar la justicia distributiva y enfatizar la igualdad de oportunidades, sin que los individuos sacrifiquen su libertad. Concibe la justicia como equidad, pero señala que existen muchas clases de igualdad y, por lo tanto, de desigualdad. Bajo estas ideas, afirma que el destino de las personas no debe estar determinado por sus circunstancias sociales, sino por su elección individual en una sociedad que ofrezca igualdad de oportunidades.

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social [...]. Las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras. Éstas son desigualdades especialmente profundas [...] que afectan a los hombres en sus oportunidades iniciales en la vida, y sin embargo no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito o demérito. Es a estas desigualdades [...] a las que se deben aplicar en primera instancia los principios de la justicia social. Estos principios regulan la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social [Rawls, 2002: 20-21].

En esta teoría, la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales que pueden ser sujetas a una evaluación

<sup>7</sup> En el liberalismo igualitario o la teoría de la justicia, el principal exponente es John Rawls, aunque su teoría ha sido criticada desde diferentes posiciones y enriquecida por otros autores, como Ronald Dworkin y John Roemer, así como Amartya Sen y Martha Nussbaum de manera asociada a la teoría de las titularidades y de capacidades, y cercanos a éstos, Len Doyal e Ian Gough, con visiones esencialistas o universales del bienestar, con raíces aristotélicas que amplían la noción de condiciones objetivas hacia las percepciones de las personas.

moral, por ello se consideran “moralmente arbitrarias” las diferencias iniciales de la riqueza, el estatus social y los talentos, las cuales no deberían ser asumidas como principios generales para la justicia social expresada en un contrato social. En consecuencia, es fundamental restablecer la igualdad en las posiciones iniciales y las oportunidades. El objetivo es que las diferencias en la posesión de riqueza e ingreso sean resultado del mérito y la elección personal más que de la suerte; por ello, cuando no existen condiciones sociales con opciones de desarrollo, los individuos no pueden elegir y pierden su capacidad de autodeterminación. En este sentido, la falta de oportunidades limita la libertad.

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

Primero, *el principio de libertad*, mediante el cual cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos, es decir, que se requiere la igualdad en la asignación de los derechos básicos. Las libertades básicas incluidas en este principio son: 1) la libertad política, es decir, el

derecho a votar y ser elegido a cargos públicos; 2) el derecho a la propiedad; 3) la libertad de expresión, de reunión y movimiento; 4) la libertad de conciencia y de pensamiento; 5) la libertad de la persona, entendida como el derecho a no ser oprimido física o psicológicamente, y 6) la libertad frente al arresto o las detenciones arbitrarias. Este principio establece que todas las personas son libres e iguales y que el sistema de reglas que rige a las instituciones sociales debe ser equitativo en el trato a cada individuo.

Segundo, *el principio de la diferencia*, consistente en que las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que: 1) sean para mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y 2) estén unidas a los cargos y las funciones asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades. De acuerdo con este principio, las desigualdades socioeconómicas sólo podrán justificarse si ofrecen los mayores beneficios para los miembros menos privilegiados de la sociedad, en comparación con cualesquiera otros arreglos institucionales que puedan imaginarse o crearse. Este principio implica que los “bienes sociales primarios” (que sustituye al concepto de “utilidad”), es decir, las libertades, la igualdad de oportunidades, la renta, la riqueza, así como las bases de respeto mutuo que incluyen los derechos políticos básicos: de voz, asociación, participación política, elección a cargos públicos, etc., se distribuyan por partes iguales en la sociedad, a menos que una distribución desigual favorezca al individuo en la peor situación o que redunde en beneficio de los menos aventajados [Rawls, 2002].

Este principio supone que las desigualdades están éticamente justificadas sólo cuando se utilizan para beneficiar a aquellos individuos que se encuentren en la peor situación. En consecuencia, se intenta maximizar la posición del individuo o grupo menos privilegiado, en una especie de procedimiento *maximin* que permite alcanzar el máximo valor posible del mínimo

de un conjunto de bienes básicos en caso de nacer bajo cualquier circunstancia social, especialmente si es la peor situación, es decir, se trata de maximizar la utilidad de la persona con la utilidad mínima [Katz y Rosen, 1995].

El principio de la diferencia tiene dos restricciones: 1) el principio de ahorro justo consistente en que la generación actual tiene la obligación moral de transferir a la siguiente una dotación de recursos por lo menos similar a la que recibieron y 2) la igualdad de oportunidades, es decir, que la desigualdad se justifica cuando proviene de diferencias en capacidades y no del acceso privilegiado a roles y puestos, o bien, que sea aprovechada para favorecer a los menos aventajados.

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

En esta lógica surgen dos estrategias de política: 1) la igualdad de oportunidades sociales se logra a través de la igualdad de los bienes sociales básicos, lo que se traduce en la formulación de la política social, que supone la intervención del Estado, y 2) la igualdad de circunstancias naturales se resuelve en el principio de diferencia, argumento que sostiene el diseño y operación de programas de combate a la pobreza, sobre todo, de la extrema, cuando se aplican criterios de discriminación positiva.

La consecuencia instrumental de este planteamiento es que los individuos deben ser dotados *ex ante* de algún capital físico y humano antes de ingresar en la dinámica de los mercados para tener capacidad de elección y autodeterminación.

A diferencia de la economía del bienestar, donde una propuesta es más eficiente si alguien está mejor sin que empeore la situación de alguien más, independientemente de que la persona que mejora sea rica o pobre, en la teoría de la justicia importa la identidad de quien mejora, ya que se prefiere un resultado donde mejore la situación de los más pobres o de los miembros menos prósperos de la sociedad. La consecuencia del planteamiento de Rawls es que se conforme un Estado que garantice la dotación de capital a los individuos menos aventajados, sin embargo, no acepta la idea del Estado de bienestar.<sup>8</sup>

Los principios del contrato social rawlsiano, en general, se han identificado con el objetivo de fortalecer el mercado (a pesar de sus fallas) como el principal mecanismo para la asignación de los recursos sociales y la realización del ser humano. Asimismo, la preferencia por los menos aventajados conduce a la definición y selección de beneficiarios de la acción estatal, en particular, a través del diseño y la instrumentación de la política social orientada al objetivo prioritario de la superación de la pobreza extrema, mediante la distribución de bienes primarios que les permitan a los pobres aumentar y mejorar sus capacidades para insertarse de manera más competitiva en el mercado.

Entre las críticas a la teoría de la justicia, Roemer apunta que existe una incongruencia potencial de la metáfora de los negociadores del contrato social con el “velo de la ignorancia”, debido a que vuelve nebulosa la distinción entre la responsabilidad del individuo y las circunstancias que le ha tocado enfrentar. Aunque los negociadores reconocen sus factores “moralmente responsables”, pasan por alto que son “moralmente arbitrarios”. También critica el concepto de bienes primarios porque algunos de sus componentes (como el ingreso y la

<sup>8</sup> Los argumentos de la teoría de la justicia son importantes para el análisis del caso mexicano, ya que varios de sus planteamientos fueron aplicados en el diseño de la política social a partir de la década de los ochenta, en particular, en el Progreso-Oportunidades.

riqueza) son el resultado conjunto del esfuerzo responsable y no deberían ser incluidos dentro del listado de cosas a ser igualadas entre los individuos. Propone como idea central lograr la igualdad de oportunidades “nivelando el campo de juego” para que las personas elijan de manera responsable y en libertad. Esta idea se traduce en el diseño y aplicación de políticas sociales compensatorias dirigidas a nivelar el campo de juego en problemas sociales que están fuera del control de las personas y que condicionan su elección según sus propios valores [Roemer, 1989].

Dworkin, por otra parte, señala que Rawls se equivoca por hacer responsables a los individuos de situaciones de las que no lo son, como por no hacerlos responsables de decisiones que sí están bajo su control. El principio de diferencia, señala, deja abierta la posibilidad de que al compensar las desigualdades se subsidie el ocio, por lo que propone un esquema diferente en el cual la acción pública sí debe proveer la dotación inicial a los individuos para reducir, hasta donde sea factible, las desigualdades de recursos personales, pero debe ser cuidadosa con la elección de los beneficiarios, con la finalidad de evitar las transferencias a quienes están en peor posición por voluntad propia o desatender las desigualdades de origen aleatorio [Dworkin, 1993]. Estas situaciones conducen a los errores de inclusión y exclusión típicos en programas sociales focalizados.<sup>9</sup>

La crítica de Sen a la noción rawlsiana de bienes primarios como criterio de distribución o niveles de ventaja señala que

<sup>9</sup> La focalización (*targeting*) referida a la erradicación de la pobreza no comunica la idea de que el receptor sea una persona activa, que opera por cuenta propia y que hace cosas o reacciona a estímulos, sino que más bien es un sujeto pasivo de las políticas sociales [Sen, 2003]. Asimismo, existen dos tipos de errores básicos: los de cobertura excesiva (E) o de inclusión de no pobres y los de fallas de cobertura (F) o de exclusión de pobres, y ambos pueden generar elevados costos, por lo que si bien es necesario hacer alguna discriminación para seleccionar beneficiarios (por regiones, clases, grupos de ocupación, etc.) y reducir fugas de beneficios hacia los no pobres, también es importante evitar una focalización estrecha. Frente al reto de la superación de la pobreza, es preferible orientarse hacia la cobertura excesiva [Cornia y Stewart, 2003].

no toma en cuenta la heterogeneidad en las condiciones de las personas receptoras de dichos bienes ni su entorno socio-espacial, por lo tanto, es una moralidad parcialmente ciega; de igual forma, apunta que los bienes primarios no son valiosos en sí mismos, sino que sólo poseen un valor instrumental, no un valor intrínseco; son medios, no fines.

A su vez, Elster, agrega que los bienes primarios son multidimensionales y que Rawls no propone desde la teoría una forma para establecer comparaciones ordinales de los bienes poseídos por los individuos, lo que significa que su teoría será indeterminada. A pesar de las críticas a este autor, entre los bienes primarios destacan el ingreso, el bienestar y las bases sociales del respeto a uno mismo en los cuales insistió como aspectos útiles en estudios recientes para medir los niveles de pobreza [Dieterlen, 2003].

Amartya Sen, a su vez, propone una teoría de la justicia como equidad que incorpore de manera directa y básica las libertades concretas y efectivas que pueden ser disfrutadas por personas diferentes, por lo cual es importante considerar el grado preciso de las libertades de las que disponen para proponerse vivir vidas diferentes. Reconoce que la igualdad es un poderoso concepto que distingue a la cultura occidental, y en particular a las sociedades capitalistas democráticas, pero precisa que se debe contextualizar con otras exigencias sociales de tipo agregado y de eficiencia general. Asimismo, señala que se debe responder la pregunta: ¿igualdad de qué? [Sen, 1984].

Sen realiza varias críticas filosóficas a la economía del bienestar clásica y propone una teoría general del bienestar y la pobreza como alternativa al utilitarismo y a la teoría de la justicia de Rawls. Señala que la economía del bienestar parte de la lógica de hacer máximo el grado de bienestar individual, suponiendo que los individuos son capaces de maximizar racionalmente la utilidad; no obstante, en la toma de decisiones hay elementos sociales e interpersonales que están

al margen de la utilidad racional; asimismo, en todo proceso de elección intervienen preferencias que no tienen por qué ir dirigidas exclusivamente a maximizar el beneficio personal. Por ejemplo, en el comportamiento de las personas en el trabajo no sólo intervienen criterios de racionalidad económica para maximizar beneficios monetarios, sino que los empleados obtienen otros beneficios como tener contactos sociales, desarrollar habilidades, alcanzar un estado de bienestar psicológico o mejorar su autoestima [Sen, 1971].

La economía, advierte, también se ha alejado de las consideraciones éticas e ignorado consistentemente el bienestar de las generaciones futuras o el desarrollo sustentable [Sen, 1984]. A su vez, el bienestar de los hogares no es sólo un agregado del ingreso en dicho hogar, sino que depende de cómo estén repartidos los recursos en su interior. Además, muchos elementos que generan bienestar no pueden ser adquiridos en el mercado porque no tienen un valor monetario [Sen, 1992].

Al rebatir las ideas de Rawls, Amartya Sen señala que los “bienes primarios” que éste propone no cubren las necesidades humanas que son multidimensionales, tampoco son homogéneos en ninguna sociedad, por lo que se deben valorar la diversidad de las personas y el entorno en el que se encuentran debido a que las diferencias pueden ser moralmente relevantes. Agrega que no son el único medio para alcanzar la libertad de elección ni son fines en sí mismos y tampoco es la variable que se debe maximizar.

Lo importante para el bienestar, entonces, son las capacidades y los funcionamientos, algo que se encuentra entre los bienes primarios y la utilidad. Desde una posición normativa, considera que el acceso a bienes y servicios constituye un medio para lograr la verdadera realización del individuo. Los bienes permiten que los individuos funcionen de varias maneras, pero el funcionamiento de una persona constituye su capacidad antes que la igualdad de resultados. Las “capacidades” comprenden todo aquello que una persona es capaz de hacer

o ser para funcionar, esto es, una nutrición adecuada, buena salud o educación —entendida como saber leer, escribir y razonar analíticamente—, así como tomar parte en la vida comunitaria. Las capacidades básicas no son los bienes sino los funcionamientos o rasgos personales con los cuales el individuo con libertad puede elegir su propio destino entre diferentes formas de vida, es decir, su autodeterminación [Sen, 1980].

El ser capaz de tener buena nutrición, escribir, leer y comunicarse, involucrarse en la vida comunitaria forma parte de estas “capacidades”. Las necesidades básicas constituyen una parte de las capacidades, pero éstas se refieren a algo mucho más amplio. El bienestar se incrementará cuando las personas sean capaces de leer, comer y votar. Estar alfabetizado no es importante por la utilidad que se deriva de ello, sino por el tipo de persona que se puede llegar a ser cuando se sabe leer y escribir. Comer tendría valor no porque a las personas les guste la comida, sino porque es necesaria para la vida y la salud. Y las personas votan no por incrementar su beneficio personal, sino porque valoran un determinado sistema político y un determinado tipo de actividad política. El número de opciones que las personas tienen y la libertad de elección sobre estas opciones también contribuye al bienestar humano. Desde el enfoque de las capacidades, se postula que más libertad y más capacidad de elección tienen un efecto directo sobre el aumento en el bienestar [Sen, 2001].

Por otra parte, Sen plantea que las políticas económicas y sociales tienen un efecto directo sobre el bienestar humano, a veces positivo en la lógica macroeconómica, pero negativo en la del bienestar. Por ello, afirma que la economía debe promover el desarrollo de las potencialidades humanas mediante el incremento de sus opciones vitales. En este sentido, el proceso de desarrollo consiste en ampliar las opciones reales que permitan el acceso de los individuos a un conjunto de bienes y servicios —pero también a condiciones económicas, sociales, institucionales y cognitivas—, frente a las cuales

puedan ejercer su capacidad de elección y convertirlas en capacidades y funcionamientos para lograr su bienestar. No se deben fetichizar los bienes que permiten funcionar a los individuos de varias maneras. No confundir medios y fines se traduce también en la afirmación de que el crecimiento económico no garantiza la ampliación de las capacidades y el bienestar de los individuos que no tienen acceso a los mercados. El crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo, son conceptos relacionados pero diferentes [Nussbaum y Sen, 1998].

Estas reflexiones filosóficas condujeron a la elaboración de un nuevo concepto de bienestar desde una posición normativa, a diferencia de las posturas utilitaristas clásicas que miden *ex post* y que le otorgan importancia central al acceso a bienes y servicios. La noción de bienestar que plantea Sen es amplia y no se limita a las capacidades básicas o niveles mínimos aceptables que sustentan un enfoque de la pobreza y menos aún de la pobreza extrema, y aclara:

El logro del bienestar de una persona puede considerarse como una evaluación del “bienestar” del estado de ser de la persona [...]. Los diferentes funcionamientos de la persona conformarán sus elementos constitutivos [...]. Los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el autorrespeto, participar en la vida de la comunidad, aparecer en público sin timidez [Sen, 1998: 62].

En términos operativos se propone medir el bienestar con un enfoque multidimensional que supere el fuerte peso de indicadores económico-monetarios agregados, como el producto interno bruto por habitante utilizado por muchos años como medida equivalente del desarrollo socioespacial. En consecuencia, la medición del bienestar sería un proceso integrado por tres componentes: 1) el acceso a bienes y servicios, 2) una

función de conversión —que incorpora la heterogeneidad entre los individuos— de dichos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida o medios para alcanzar la realización individual plena y 3) una función de evaluación que transforma la elección adoptada en un nivel de satisfacción o bienestar individual [Sen, 1992, 2003].

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

En la teoría económica del desarrollo estos planteamientos significaron un cambio al enfatizar el bienestar o la dimensión humana del bienestar económico, es decir, el desarrollo de las capacidades de las personas para hacer más cosas y no para comprar más bienes o servicios. Ahora se acepta que los avances en el desarrollo requieren el crecimiento cuantitativo de la actividad económica, pero también es indispensable una mejoría cualitativa en las condiciones de vida de la población.

En otras líneas de reflexión, Sen demuestra que bajos niveles de desarrollo económico no afectan de igual manera a hombres y a mujeres, y que dentro de los hogares no tienen el mismo acceso a los cuidados de salud y a la nutrición, que el diseño e instrumentación de las políticas públicas no son neutrales en cuanto al género y que el hambre en el mundo es resultado de mecanismos injustos de distribución y no de la escasez de alimentos, lo que contradice los principios de la teoría neoclásica.

Estas aportaciones filosóficas y conceptuales con propuestas metodológicas hicieron posible operativizar otras formas de medición del bienestar. La aplicación del enfoque de capacidades sustenta una manera diferente de medir la

pobreza en la cual el incremento de los ingresos de los hogares no significa una mejoría automática del bienestar debido a que éstos no son enteramente cooperativos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo recuperó estas ideas para definir el nuevo concepto de desarrollo humano como “un proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social” [PNUD, 2002: 34]. Esta propuesta intenta superar las visiones economicistas, reduccionistas y etapistas que establecen el crecimiento económico como equivalente de desarrollo. En términos instrumentales, este concepto se tradujo en el índice de desarrollo humano (IDH) y sus variantes posteriores.<sup>10</sup> El IDH se define como

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

Con estas ideas se dio un importante cambio teórico-práctico en la concepción internacional de la igualdad y la desigualdad, entre bienestar y malestar. Por ejemplo, mientras que la pobreza puede ser definida en términos de privación de capacidades o ausencia de desarrollo, el ingreso por habitante es una medición instrumental del crecimiento económico, por ello, la medición de líneas de pobreza a partir del ingreso

<sup>10</sup> Este índice fue propuesto por Amartya Sen y Mahbub ul Haq a partir de la característica multidimensional del bienestar y se ha complementado con otras formas de medición, por ejemplo, por equidad, desigualdad o potenciación de género.

es limitada. En consecuencia, desde una perspectiva cuantitativa, los datos estimados a través de un amplio paquete de índices revelan la situación comparativa entre regiones, países y territorios subnacionales, y constituyen una forma de evaluación de los resultados obtenidos en cada estructura social, es decir, de la acción combinada entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado. Esta forma de conceptualizar y medir el desarrollo, el bienestar y la pobreza han sido de gran importancia en el diseño reciente de las políticas públicas, aunque en varias de sus formalizaciones y mediciones se reduce el pensamiento amplio de autores como Sen y se instrumentan políticas y programas con elementos parciales o básicos, tal como sucede con algunos programas asistenciales que destacan la focalización en pobres extremos y dejan de lado la noción integral del bienestar.

#### EL SOCIALISMO O MARXISMO CLÁSICO Y ANALÍTICO

En el marxismo,<sup>11</sup> la justicia distributiva se concibe desde la igualdad que constituye la condición necesaria para llegar a una distribución que haga posible la libertad absoluta del ser humano. Las desigualdades sociales y en particular los medios de consumo se relacionan con la propiedad de los medios de producción. Ésta es una característica de cada modo de producción desarrollado históricamente. La teoría marxista, al partir del análisis de las clases sociales (no de los individuos como en los enfoques liberales) subraya la ventaja relativa de quienes tienen la propiedad de la riqueza productiva en la fijación de las reglas del juego respecto a la distribución del

<sup>11</sup> En el materialismo histórico clásico y analítico se encuentran Carlos Marx, Federico Engels y Vladimir I. Lenin, y en versiones neomarxistas, Ronald Dworkin, John Roemer, Jürgen Habermas, Claus Offe, Michio Morishima, Gerald A. Cohen, Jon Elster, Giörgy Markus y Manfred Max Neef, aunque con posiciones debatibles entre ellos.

excedente económico y a la forma que asumen las instituciones básicas de la sociedad.

El marxismo clásico realiza su crítica al capitalismo y a sus desigualdades sociales inherentes a partir de la teoría de la explotación. Esta última se sustenta en la teoría del valor-trabajo, que propone que los trabajadores son la única fuente de la creación de valor; por lo tanto, la explotación se relaciona con el hecho de que a los trabajadores se les retribuye en forma de salario sólo parte del valor que generaron, mientras que el capitalista se apropia del valor excedente o plusvalía. Se produce entonces un intercambio desigual entre los trabajadores y los capitalistas. Mientras que el único activo de los trabajadores es su mano de obra, los capitalistas tienen una posición ventajosa gracias a su propiedad del capital productivo que les permite organizar la producción en la empresa y decidir la distribución del excedente económico. Además, en el marco de la democracia burguesa, la clase capitalista cuenta con el poder político dominante en la sociedad a fin de preservar, por medio del aparato estatal, condiciones favorables para la estabilidad y la reproducción del sistema capitalista.

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

trabajo, pero es superior al capitalismo en tanto se logra la igualdad proletaria.

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

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

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

fundamentales del capitalismo moderno, pero que abandona la teoría de la explotación (y la teoría del valor-trabajo) como su fundamento central, sobre todo porque ésta se circunscribe sólo a las relaciones salariales, por lo tanto excluye a los grupos que están fuera del mercado de trabajo aunque sean explotados (mujeres, niños en situación de calle, minorías discriminadas, entre otros) o contribuyan indirectamente a la generación de riqueza. Una propuesta consiste en ubicar el concepto de explotación en el ámbito de la justicia distributiva, ya que surge desde la posesión o no del conjunto de los medios de producción y no exclusivamente en el ámbito salarial [Roemer, 1995].

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

Por otra parte, desde el marxismo analítico, una propuesta alternativa de justicia distributiva se expresa en la idea modernizada de la socialización *ex ante* y periódica de los medios de

producción mediante la cual se distribuye el capital de las empresas entre sus trabajadores. Ello haría posible que, aun bajo las condiciones de una economía de mercado, se reduzca la explotación y la alienación del trabajo, ya que el individuo contaría con información suficiente para tomar decisiones ociostrabajo de manera racional [Cohen 2000; Elster, 1991].

Esta propuesta, sin embargo, se enfrenta por lo menos a tres problemas. Primero, a la inviabilidad político-institucional ya que no existe un diseño para la instrumentación de acciones tan radicales de redistribución de la riqueza. Segundo, la opción de reasignaciones periódicas de los medios de producción, una vez que se llegue a cierto grado de concentración, afectaría la certidumbre en el funcionamiento de los mercados en el mediano y largo plazos, desincentivaría a los individuos que optarían por el ocio, mientras esperan la nueva etapa de redistribución de riqueza. Y, tercero, esta vía subordinaría la voluntad del individuo, su capacidad de elección y, en consecuencia, su autodeterminación.

## EL COMUNITARISMO

La corriente comunitarista<sup>12</sup> se asocia a la obra de Aristóteles, Rousseau y Marx, y plantea que cualquier criterio de justicia distributiva se sustenta en una concepción particular del hombre y de su relación con la sociedad, en una definición del bien y en una consideración sobre la estructura de la sociedad para la que se busca un principio de distribución. El comunitarismo y el colectivismo definen al individuo como un ser gregario, que requiere de la comunidad para lograr la autorrealización y el autoconocimiento. El bien es un parámetro que dicta la comunidad y las preferencias individuales son valiosas en tanto contribuyen a conseguir ese bien común,

<sup>12</sup> En este enfoque destacan Amitai Etzioni, Charles Taylor, Robert Bellah, Michael Sandel y Michael Walzer [Bobbio *et al.*, 1995; Boltvinik *et al.*, 2000].

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

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

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

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

responsable final de la definición de su bienestar porque éste sería una responsabilidad de la sociedad [Gargarella, 1999].

#### HACIA UN BALANCE

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

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

Las diferentes doctrinas presentan algunos factores comunes. Todas suponen la igualdad de los individuos o de sus intereses en mayor o menor escala. Aceptan el principio de la remuneración individual a partir de la contribución individual, aunque también apuntan la necesidad de modificar las dotaciones iniciales de las personas para lograr una mejor posición al ingresar y participar en la sociedad. Todas las escuelas coinciden en que el problema de la pobreza absoluta y

la carencia total de ingresos se debe atender de manera prioritaria por el Estado mediante las políticas públicas, aunque no hay consenso acerca de por qué y cómo se deben corregir las desigualdades del ingreso y la riqueza.

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

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

La superación de la desigualdad y la pobreza, entonces, dependen de los principios de la justicia distributiva que adopte

cada sociedad para evaluar la injusticia en una situación dada. Esos principios son reglas abstractas empleadas como directrices para distribución, reparto o asignación de los recursos. Por ejemplo, desde la noción de la justicia como imparcialidad nos alejamos de posiciones individualistas y pasamos a una situación más ventajosa donde se realizan tareas comunes con un sentido ético. Esta transición implica definir algunos principios de aceptación universal —como los derechos a la vida, la libertad o la igualdad— que normen la idea de justicia distributiva y permitan su aplicación instrumental. Tomar decisiones sobre ellos dependerá del consenso social<sup>13</sup> al que accedan razonablemente los ciudadanos, pero la definición de una canasta de bienes que satisfagan dichos principios requiere, entre otros aspectos, de un acuerdo sobre el sistema impositivo para cumplir con tales fines en situaciones concretas. Las sociedades que deciden bajo normas éticas y de manera democrática pueden aspirar a ser más justas y, cuando se presentan disensos normales derivados de las diferencias, éstos se pueden dirimir mediante procedimientos también justos.

Los principios distributivos se pueden clasificar, entre otras formas, como microprincipios y macroprincipios, los cuales mediante diferentes combinaciones permiten definir dos grupos básicos de principios: los meritocráticos y los igualitarios, según el cuadro 1.

*Microprincipios de justicia.* Se definen como patrones utilizados como directrices para valorar la asignación de ingresos a los individuos y pueden ser de:

- 1) Contribución o proporcionalidad: las personas deberían ser recompensadas a partir de lo que han aportado. Puede haber recompensas en función del logro (educación y responsabilidad) o del esfuerzo (trabajo).

<sup>13</sup> El consenso social es preferible y necesario para lograr acuerdos justos, pero no es garantía de ello, ya que depende del grado de cohesión social, los valores éticos y la visión del mundo dominantes en cada sociedad.

- 2) Necesidad: cuando algún grupo social tiene necesidad legítima de un bien o servicio y no es satisfecha, entonces está siendo tratado injustamente y por ello se aplican políticas redistributivas.
- 3) Igualdad: todos los individuos merecen el mismo bien sin importar sus contribuciones o necesidades, de lo contrario se cometería una injusticia.

*Macroprincipios de justicia.* Constituyen directrices para valorar la distribución de recursos como un todo integrado y pueden ser de:

- 1) Desigualdad: según el cual la distribución de recompensas debería ser esencialmente desigual.
- 2) Igualdad: que supone que las recompensas deberían distribuirse por igual y que los mecanismos redistributivos deberían corregir los resultados desiguales.

La combinación de los principios antes mencionados da como resultado otras dos categorías.

- 1) *Principios distributivos meritocráticos.* Incluyen los microprincipios de contribución (logro y esfuerzo) que producen desigualdad debido a que la dotación inicial de recursos de los individuos y los mismos resultados son diferentes.
- 2) *Principios distributivos igualitarios.* Se integran por los microprincipios de necesidad e igualdad.

Cuadro 1. Principios de justicia distributiva

Principios		Macroprincipios	
		Desigualdad	Igualdad
Microprincipios	Logro	<i>Principios meritocráticos</i>	
	Esfuerzo		
	Necesidad		<i>Principios igualitarios</i>
	Igualdad		

Fuente: Gijssberts y Ganzeboom, 2001.

Cuadro 2. Teorías de la justicia distributiva

Teorías	Conceptos	Principios	Instrumentos	Políticas
El utilitarismo y la economía del bienestar.	Utilidad definida como la propiedad de una mercancía que produce placer o evita un malestar.	Oferta-demanda en el mercado.	Dinero y precios como medida de valor.	Mayor utilidad (felicidad o placer) al mayor número de individuos.
El liberalismo radical o libertario o conservador.	El concepto de la justicia es válido al nivel individual pero se rechaza el concepto de la justicia social.	a) Adquisición inicial de riqueza justa; b) que lo adquirido legítimamente se pueda transferir con libertad; y c) que se puedan rectificar las injusticias en las transacciones cuando la titularidad provenga de un origen dudoso.	El individuo adquiere derechos de propiedad absolutos, siempre y cuando no empeore la condición de terceros.	La justicia distributiva radica en la conjunción Estado mínimo-mercado.
El liberalismo igualitario y la teoría de la justicia.	Igualdad de posiciones iniciales y oportunidades.	Principio de libertad, que requiere la igualdad en la asignación de los derechos básicos. Principio de la diferencia, que sostiene que las desigualdades sociales y económicas sólo podrán justificarse si ofrecen los mayores beneficios para los miembros menos privilegiados de la sociedad.	Bienes sociales primarios: Ingreso, riqueza, libertades, oportunidades y derechos políticos distribuidos por partes iguales en la sociedad. Los individuos deben ser dotados <i>ex ante</i> de algún capital físico y humano antes de ingresar en la dinámica de los mercados para tener capacidad de elección y autodeterminación.	Intervención del Estado para crear condiciones sociales con opciones de desarrollo para que los individuos puedan elegir. Maximizar la utilidad de la persona con la utilidad mínima. Se prefiere que mejore la situación de los más pobres.

continúa...

(Continuación del cuadro 2)

Teorías	Conceptos	Principios	Instrumentos	Políticas
El comunitarismo	La justicia distributiva se sustenta en una concepción del hombre y de su relación con la sociedad, en una definición del bien y en una consideración sobre la estructura de la sociedad para la que se busca un principio de distribución.	a) Buscar la igualdad para elevar los niveles de vida de los integrantes de la comunidad, hasta alcanzar niveles más o menos equitativos; b) establecer la remuneración a partir de la contribución individual o mitigada, entendida bajo la premisa de "a cada cual lo que beneficie a la comunidad, a cada cual según su contribución a la comunidad".	El Estado encauza las preferencias individuales hacia el bien que establece la comunidad, de manera que se transforma en un Estado perfeccionista.	Asignación de los recursos a partir de la propiedad comunitaria o colectiva que se expresa en las políticas públicas.
El socialismo o marxismo clásico y analítico	La justicia distributiva se concibe desde la igualdad que constituye la condición necesaria para llegar a una distribución que haga posible la libertad absoluta del ser humano.	a) Abolición de la propiedad privada; b) "remunerar a cada cual según su contribución laboral" entendida como el fruto íntegro del trabajo, con lo cual se aproxima al propósito de eliminar la explotación; c) "de cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad".	Movimiento revolucionario que conduce a la dictadura del proletariado con la transferencia de la propiedad privada a un Estado transitorio y luego al comunismo.	Intervención del Estado para modificar los derechos de propiedad de recursos internos (que son inherentemente privados y no transferibles), para lograr una distribución más igualitaria de los recursos de la sociedad.

Fuente: elaboración propia.

La clasificación de los principios de las teorías de la justicia distributiva permite analizar a las sociedades mediante la opinión de sus ciudadanos respecto a los mismos o por la aplicación formal y real desde la esfera estatal y en relación con el mercado (cuadro 2).

En general, en la mayoría de los países capitalistas occidentales predomina entre las clases dominantes y los gobiernos una ideología distributiva sustentada en la meritocracia, entendida como la igualdad de oportunidades, es decir, que las recompensas se distribuyan en función del logro y el esfuerzo en un espacio de libertad. No obstante, en situaciones concretas los ciudadanos se inclinan por principios igualitarios sobre la base de las necesidades sociales porque esperan mejorar su situación.<sup>14</sup>

En este sentido, el Estado debe cumplir con un papel redistributivo para corregir resultados injustos a través de una política social que debe mantener el equilibrio relativo entre libertad e igualdad, bajo el dilema central de reducir las desigualdades sociales (equidad) sin violar las libertades económicas básicas (igualdad).<sup>15</sup>

Históricamente, la balanza entre estos dos extremos se ha inclinado a favor del mercado, mientras que la igualdad es un anhelo permanente.

<sup>14</sup> El estudio comparativo entre sociedades socialistas y capitalistas ofrece conclusiones comunes interesantes: 1) cuanto más alta es la posición socioeconómica (por ingresos, estatus ocupacional o clase social subjetiva), mayor es el apoyo dado a los principios meritocráticos frente a los igualitarios; 2) las personas de mayor edad y los hombres defienden los valores meritocráticos antes que los igualitarios más que los jóvenes y las mujeres; 3) quienes alcanzan mayores niveles educativos son más progresistas que aquellos con menor formación [Gijsberts y Ganzeboom, 2001].

<sup>15</sup> En las sociedades poscomunistas opera el dilema opuesto: fomentar el capitalismo incrementando las libertades económicas básicas sin un aumento intolerable de las desigualdades sociales. Estas diferencias se observan entre los países capitalistas de la Europa central y los exsocialistas de la Europa oriental donde se han producido cambios en la preferencia de los ciudadanos por los principios de la justicia distributiva.

En resumen, el problema fundamental consiste en lograr un contrato social justo tal que permita compatibilizar una economía de mercado con condiciones de equidad aceptables en la distribución del ingreso y la riqueza.

Al respecto, los postulados relacionados con el objetivo de superar la desigualdad social se sustentan en la definición y aceptación de las necesidades sociales que permiten establecer criterios y parámetros para el logro de la igualdad básica, y sus efectos en la superación de la pobreza con los satisfactores máximos posibles.

La justicia distributiva incide en el balance entre igualdad y desigualdad en toda sociedad y se encuentra en el centro de las funciones del Estado, debido a que la justificación de su existencia es el logro del interés general de la población.

Entre las múltiples dimensiones de acción destacan: la formulación de un marco jurídico que establezca derechos humanos universales y constitucionales que obligue y regule la acción del Estado como responsable de los mismos; la aplicación de modelos de crecimiento y redistribución de la riqueza vía la reasignación de los recursos fiscales; el diseño e instrumentación de políticas sociales orientadas a garantizar el acceso a bienes y servicios básicos y la adquisición de capacidades; y la conformación de nuevos espacios para la participación de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, es necesario establecer el conjunto de necesidades y los derechos humanos que garantiza cada sociedad y que deben ser cubiertos desde la justicia distributiva por el Estado con la instrumentación de las políticas públicas.



## 2. LAS NECESIDADES Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

La búsqueda de la justicia en cada sociedad tiene como sustrato algunas nociones básicas, como la de necesidades humanas, los derechos humanos y el desarrollo social, a partir de las cuales se establecen marcos normativos constitucionales, se definen objetivos y se diseñan estrategias para alcanzarlas, asimismo son parámetros utilizados para la definición, la medición y las estrategias de superación de la desigualdad y la pobreza.

También existen varios modelos y enfoques de bienestar social a través de los cuales se intenta satisfacer las necesidades humanas. Entre dichos enfoques se destaca la política social como parte de las políticas gubernamentales que constituyen formas de instrumentación para el logro de los objetivos que tienen en el centro el bien común y la provisión de bienestar social, lo que implica relaciones entre el Estado y la sociedad.

### LAS NECESIDADES HUMANAS

Las necesidades humanas constituyen un referente indispensable para la definición del bienestar social, ya que establecen los parámetros que los individuos deben lograr para optimizar sus oportunidades de vida.

La discusión sobre éstas tiene dos vertientes según diferentes autores: 1) las universales, donde las necesidades básicas

se consideran aplicables a cualquier ser humano independientemente de su historia y cultura, y 2) las relativas, que corresponden a las circunstancias históricas y culturales de cada sociedad. En el debate entre ambas se debe aceptar que, más allá de posiciones valorativas, las necesidades, la desigualdad y la pobreza tienen primero un contenido descriptivo, puesto que se refieren a una condición de bienestar material en un tiempo y lugar determinados, susceptible de ser medido. En este sentido, las necesidades se pueden concebir como metas universales y objetivas, a diferencia de los deseos que son subjetivos [Dieterlen, 2003].

Esta idea está sujeta a discusión en varias teorías, sin embargo, es posible establecer algunos consensos y formular un esquema básico para fines analíticos.

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

La necesidad humana básica es la salud física y mental entendida principalmente como una óptima esperanza de vida con calidad. La autonomía personal se entiende como la capacidad de iniciar una acción, formular propósitos y estrategias e intentar ejecutarlos, y está determinada por tres variables: 1) el nivel de entendimiento del individuo, de su cultura y de lo que se espera de él; 2) la capacidad psicológica de formular opciones o salud mental y 3) las oportunidades objetivas de actuar en consecuencia y la libertad implicada en ello.

Las necesidades humanas son objetivas, universales, finitas y constantes en la historia, aunque se satisfacen de manera

relativa y culturalmente determinada en cada sociedad mediante múltiples satisfactores [Kymlicka, 1996]. Asimismo, cuentan con un nivel irreductible, es decir, con aquellas propiedades de los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones que mejoran la salud física y la autonomía en todas las culturas (cuadro 3).

Cuadro 3. Necesidades humanas

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

Fuente: elaboración propia con base en Doyal y Gough, 2004.

La búsqueda de la justicia distributiva, a su vez, se enfrenta a la definición y los umbrales de las necesidades humanas: inferiores (fisiológicas, autonomía, pertenencia y estima) y superiores (autorrealización, cognitivas y estéticas); considerando normas mínimas (absolutas), relativas (a cada sociedad) o máximas (óptimas) respecto a las cuales es posible

establecer metas y estimar los rezagos correspondientes en los indicadores de bienestar al que se aspira. En este sentido, es posible establecer algunos consensos y formular un esquema básico para fines analíticos.<sup>16</sup>

Estos límites permiten distinguir a la población pobre y la no pobre, sobre todo, a partir de necesidades esenciales o satisfactores básicos en las variables de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos, los cuales remiten a un nivel de sobrevivencia y constituyen objetivos de equidad de las intervenciones públicas y privadas.

Las necesidades son distintas a los bienes y servicios requeridos para satisfacerlas. Los satisfactores o necesidades intermedias tienen características básicas que proveen el fundamento para definir una lista de metas a alcanzar para hacer posible la satisfacción de las necesidades. Entre las necesidades fisiológicas y de autonomía se pueden mencionar, como ejemplo, las siguientes: 1) comida nutritiva y agua limpia, 2) vivienda protectora, 3) medio de trabajo no dañino, 4) medio ambiente no dañino, 5) adecuada atención a la salud, 6) seguridad en la niñez, 7) relaciones primarias significativas, 8) seguridad física, 9) seguridad económica, 10) educación apropiada y 11) educación sexual y partos seguros, entre otros.

Cada una de estas metas son susceptibles de medición a partir de normas mínimas (absolutas), relativas (a cada

<sup>16</sup> En esta línea existen diferentes aportaciones entre las cuales destaca desde la psicología humanista la obra de Abraham Maslow, que analiza la jerarquía de las necesidades humanas y la autorrealización entendida como el uso integral de las capacidades y potencialidades de la persona, de tal manera que ésta llegue a alcanzar su desarrollo absoluto con "experiencias cumbre". También se encuentran las de Erich Fromm y Michael Maccoby en el psicoanálisis. En la economía humanista y ética con apertura multidisciplinaria se encuentran los trabajos de Edward P. Thompson y Manfred Max-Neef. Len Doyal e Ian Gough, con una visión kantiana desde la filosofía, subrayan la universalidad de las necesidades básicas. Martha Nussbaum, a su vez, desde la filosofía aristotélica remarca la satisfacción de las necesidades básicas y esenciales para que los seres humanos actualicen su potencialidad, además de la propuesta general de Carlos Marx, entre otros pensadores [Boltvinik *et al.*, 2000].

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

La definición de las necesidades humanas esenciales o básicas constituye el límite alrededor del cual se distingue a la población pobre y la no pobre. A su vez, la medición de la satisfacción o insatisfacción de estas necesidades permite evaluar el desarrollo general de cada sociedad y, en particular, establecer la magnitud de la pobreza.<sup>17</sup>

Las necesidades humanas, en general, se han circunscrito a la noción de necesidades esenciales o satisfactores básicos, en función de las extendidas carencias que configuran la pobreza. Por ello, las variables de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos básicos que remiten a un nivel de sobrevivencia, constituyen objetivos de equidad de las intervenciones públicas y privadas.

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

<sup>17</sup> Hay que señalar que la pobreza es un fenómeno multidimensional, por lo tanto, es necesario hacer su medición con diferentes enfoques, métodos e indicadores, para tratar de expresar su complejidad en cada estructura social.

## LOS DERECHOS HUMANOS

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

Estos derechos, sin embargo, tienen diferencias. Los derechos civiles y políticos provienen de una matriz democrático-liberal y, en general, tienen un carácter universal y formal. Los derechos sociales surgen de una preocupación por el bienestar material que depende principalmente de la inserción de los individuos en el mercado y del papel redistribuidor del Estado; se conciben como expectativas o aspiraciones a prestaciones públicas concretas, particulares y selectivas; y requieren formas de organización, instrumentación y recursos para su cumplimiento. Asimismo, aun definidas las necesidades sociales mínimas, su satisfacción está condicionada por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, por la estructura, capacidad y decisiones de la administración pública (estrechamente

asociadas al costo fiscal y el clientelismo) y por la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de conflictos.

En otra concepción asumida por organismos internacionales —entre los cuales destaca la ONU—<sup>18</sup> se adopta un conjunto de derechos humanos que tienen como principios la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia; asimismo se reconoce por consenso internacional el derecho al desarrollo y su interrelación con la democracia. En esta lógica, las necesidades se traducen en una amplia gama de derechos que definen los parámetros de una existencia humana con una calidad de vida digna, con cohesión y solidaridad social. Esta idea se acerca al concepto cada vez más universal de desarrollo humano.

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

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) constituyen derechos aceptados por la mayoría de los gobiernos del mundo con legitimidad en el sistema internacional y en sus respectivas constituciones.<sup>19</sup> En América Latina y el Caribe, en el Protocolo de San Salvador (1998), se agregaron: el derecho a

<sup>18</sup> La ONU establece los derechos humanos desde su Declaración inicial y principalmente en cuatro tratados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

<sup>19</sup> Los países que hacia el año 2002 habían firmado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales eran 133. México lo ratificó en el año 1981.

un ambiente sano, los derechos de la niñez, los derechos de protección a los ancianos y a los minusválidos. En general, se acepta que, de no realizarse avances en los DESC, los derechos civiles y políticos perderán sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. En otras palabras, la democracia carece de sentido cuando no hay mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos (cuadro 4).

Cuadro 4. Derechos sobre calidad de vida en los instrumentos jurídicos de la ONU

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

continúa...

(Continuación del cuadro 4)

Naturaleza del derecho	Instrumento y referencia
Nutrición materna	Cedem, 12-2
Participación	Cedem, 7,14-2a
Acceso a los servicios médicos de base	CDN, 24-2b
Educación sanitaria preventiva	CDN, 24-e

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.

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

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

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

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

Los derechos humanos son violados cuando no se cumple con la protección de los habitantes, por acción u omisión, y es el Estado el responsable de garantizarlos. El incumplimiento de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, al trabajo, etc., significa perder el derecho a la vida porque la consecuencia es hambre, desnutrición, morbilidad, mortalidad, pobreza, exclusión social y violencia,

lo que en términos económicos también representa un enorme costo y, más aún, reduce la competitividad de los países en los mercados internacionales.

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

Las necesidades humanas se pueden convertir en derechos humanos, civiles, políticos y sociales, éstos últimos surgen de una preocupación por el bienestar material que depende principalmente de la inserción de los individuos en el mercado y del papel redistribuidor del Estado; se conciben como expectativas o aspiraciones a prestaciones públicas concretas, particulares y selectivas y requieren formas de organización, instrumentación y recursos para su cumplimiento. No obstante, su satisfacción está condicionada por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, por la estructura, capacidad y decisiones de la administración pública, y por la correlación de fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de conflictos contractuales.

El Estado también interviene ante las crisis sistémicas que se producen en el marco de nuevas relaciones de producción para garantizar el sistema de mercado y el proceso de acumulación de capital, con acciones para corregir sus fallas como las siguientes: ausencia de mercados competitivos, necesidad de bienes públicos, falta de mercados o mercados incompletos, información imperfecta y asimétrica, externalidades, selección adversa, riesgo moral, fallas de coordinación e inequidad. Las acciones de carácter compensatorio y redistributivo se aplican para superar o manejar reacciones de malestar de algunos grupos con poder económico, de la clase obrera organizada y de otros grupos de la sociedad civil con capacidad de organización. En este ámbito el Estado asume los costos de externalidades

generadas en el sector privado, apoya a sectores económicos en riesgo, legisla sobre regulaciones promovidas por sindicatos y partidos para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores y elabora programas en función de la presión de organizaciones civiles y no gubernamentales.

Existe evidencia empírica respecto a que los países que presentan un sesgo hacia el crecimiento económico eventualmente caen hacia el círculo vicioso *bajo desarrollo humano-bajo crecimiento*, mientras que aquellos que tienen un sesgo hacia el desarrollo humano pueden alcanzar el círculo virtuoso *alto crecimiento-alto desarrollo humano*. En consecuencia, las políticas públicas deben aprovechar el crecimiento para aumentar la satisfacción de las necesidades humanas, mediante la mayor inversión en las personas y en las regiones más rezagadas [PNUD, 2003]. En este sentido, la estructura y la magnitud del gasto público resulta una variable fundamental para la orientación del desarrollo, la reducción de la desigualdad y el ataque a la pobreza.

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

partidos políticos y organizaciones filantrópicas que coincidan con los objetivos del desarrollo.

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

Este enfoque de derechos concibe en forma sistémica las distintas facetas del quehacer humano para conformar un todo indivisible de dimensiones socioasistenciales, económicas, políticas, culturales y cívicas. El efecto en el diseño de las políticas sociales es que se exige reemplazar las tradicionales orientaciones de las políticas públicas, históricamente concentradas en la prestación de servicios sociales básicos, a favor de aproximaciones más integrales con contenidos éticos [Artigas, 2003]. En esta lógica, se confirma una de las estrategias sugeridas por la Cepal para la región, “el quiebre de los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de discriminación de género y étnicas” [Cepal, 1997].

Entre los requisitos que sugiere esta institución para lograr el desarrollo y atender los derechos destaca la necesidad de un nuevo pacto fiscal que considere: 1) una mayor eficiencia y eficacia del gasto, 2) elevar la productividad del gasto público, 3) efectuar el seguimiento de los ingresos y gastos para lograr la transparencia y combatir la corrupción, 4) establecer el compromiso de promover la equidad a través de objetivos, como favorecer la igualdad de oportunidades en la educación, la

salud, el empleo y la protección a los sectores vulnerables, y 5) mantener el compromiso de los países con los valores de la democracia política y su fortalecimiento, lo que determina no solamente que el pacto fiscal esté sujeto a la “institucionalidad democrática”, sino que sea un instrumento esencial para la consolidación de la misma.

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

La aceptación social, ética y política de la satisfacción de las necesidades y los derechos humanos implica la responsabilidad de la sociedad en su conjunto, sin embargo, existen varios paradigmas que pueden ser contrastados y donde el Estado resulta fundamental para la configuración de los modelos de bienestar y los enfoques de bienestar, como se verá a continuación.

#### LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR SOCIAL

La aceptación social, ética y política de la satisfacción de las necesidades y los derechos humanos implica la responsabilidad

de la sociedad en su conjunto, sin embargo, la acción del Estado resulta fundamental para la configuración de los regímenes de bienestar, como se verá en la tipología que se presenta a continuación para fines comparativos. Asimismo, la política social diseñada e instrumentada desde el Estado constituye un proceso de decisión política que incide en la distribución colectiva de los recursos, dentro de las condiciones de un determinado modelo de desarrollo y como resultado de las relaciones entre las esferas estatal, mercantil y social (compuesta a su vez por la familiar y el tercer sector), tal como ocurrió desde la mitad del siglo xx en América Latina.

El bienestar social es un derecho que consiste en una situación general de control de los problemas sociales, la satisfacción de las necesidades y la generación de oportunidades para la mejoría de las condiciones de vida de la población. Éste es el objetivo principal de las sociedades que para lograrlo asumen diferentes formas de organización, estableciendo relaciones específicas entre sus tres dimensiones básicas: Estado, mercado y sociedad.

Los modelos de bienestar social aluden a las condiciones de las diferentes estructuras sociales y de sus correspondientes Estados proveedores de beneficios sociales que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos con acciones redistributivas.

Al respecto, se han propuesto conceptos que intentan explicar mediante estudios comparativos las diferentes realidades de los regímenes de política social. Los esfuerzos por elaborar estos modelos y tipologías se aplican principalmente en países desarrollados, sobre todo en Europa y, aunque representan avances en la materia, también están sujetos a debate y a crítica por su carácter formal, estático, ahistórico o por ser insuficientes e incompletos. No obstante, son útiles como marco de referencia para comparar la realidad de diferentes países.

La tipología de los regímenes de bienestar constituye un instrumento analítico para explicar las funciones del Estado, el mercado, la familia y las organizaciones no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios sociales, así como para conocer los efectos en la estructura de clases. En la versión de Esping-Andersen se toman en cuenta los criterios siguientes:

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

menor grado corresponderán a los de tipo asistencial que los proveerán a partir de necesidades comprobadas [Esping-Andersen, 1993].

- 4) La desfamiliarización (criterio incluido en una versión posterior), que expresa el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia, o bien, el aumento de la autonomía del individuo sobre los recursos económicos familiares, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales. En este caso, la satisfacción de las necesidades de los hogares se orienta hacia la provisión de ayuda pública o del mercado, y menos en la responsabilidad de sus miembros [Esping-Andersen, 1999].

Con arreglo a estas dimensiones se elabora una tipología<sup>20</sup> que incluye por lo menos cinco modelos o regímenes con diferentes condiciones en sus estructuras sociales y sus correspondientes Estados proveedores de beneficios sociales orientados a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, como: 1) el de asistencia social, liberal o residual; 2) el modelo de seguridad social obligatoria, conservador, corporativista o institucional; 3) el socialdemócrata o moderno; 4) el rudimentario y 5) el posautoritario.

<sup>20</sup> Sobre la base de la primera tipología elaborada desde la sociología histórica comparada por Richard Titmus, en la escuela sueca Esping-Andersen estableció una clasificación que incluye los primeros tres modelos ideales, pero ésta ha sido enriquecida por otros autores, como Leibfried, Lessenich y Katrougalos. Asimismo, entre las críticas a esta tipología destacan dos: el escaso desarrollo del papel de la familia en la caracterización y la dinámica de los regímenes y la ausencia de la dimensión de género y la división sexual del trabajo, ya que las mujeres no aparecen en el análisis como un componente de la misma, sobre todo porque no participan en el mercado laboral en las mismas condiciones que los hombres ni en la misma magnitud y porque no se consideran importantes el trabajo doméstico y las tareas de cuidado [Carrasco, 1997].

### *El régimen conservador, corporativo o institucional*

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

### *El régimen liberal, de asistencia social o residual*

En este modelo el mercado y el individualismo son la base de la solidaridad, mientras que el Estado y la familia son marginales. El Estado promueve e intenta asegurar los mecanismos de mercado como proveedores de bienestar, forzando el desarrollo de iniciativas privadas en el campo de la protección social. Como en las leyes de pobres del siglo XIX, se busca presionar a todos a participar en el mercado, según la idea de que cada individuo es libre de elegir entre vender su fuerza

de trabajo o sobrevivir en la pobreza. Bajo el supuesto de que el mercado funciona bien para casi todos los ciudadanos, el Estado es subsidiario del bienestar privado, asume una responsabilidad marginal sólo en el caso de los pobres merecedores (de bajos ingresos y excluidos), a los cuales entrega beneficios mediante un sistema restringido de asistencia social con estrictas medidas de control. Los derechos a la asistencia dependen de la demostración de la necesidad, los beneficios son limitados y, al focalizar, se asocian con el estigma social. La ayuda social es compensatoria en última instancia ya que entrega beneficios residuales a las personas que no logran integrarse al mercado laboral. La desmercantilización es mínima. En la estructura social de este tipo de Estado existe un marcado dualismo entre la mayoría de los ciudadanos que dependen del mercado y los que dependen de la ayuda pública para corregir las fallas del mercado. En este modelo los costos de la reproducción social se transfieren al trabajo no remunerado familiar (familiarismo) ya que, por ejemplo, las mujeres combinan el trabajo remunerado con el cuidado de hijos o enfermos que no pueden trabajar por un salario y asumen doble o triple jornada laboral. Es por estas razones y el gran peso cultural de la ética del trabajo que en estos países predominan en las agendas social y política los temas asociados, como el desempleo, la duración de la jornada laboral, los criterios de jubilación, entre otros. Este modelo funciona sobre todo en los países anglosajones, como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y Australia o en Chile.

### *El régimen socialdemócrata o moderno*

En esta categoría el Estado es un actor principal, frente al carácter marginal del mercado y la familia. A partir de los principios de universalismo, solidaridad y desmercantilización que fueron extendidos a las nuevas clases medias, se

pretende la igualdad en la satisfacción de las necesidades humanas en los niveles máximos o en estándares óptimos y no en los mínimos o absolutos. La característica distintiva de este modelo es la integración del bienestar social y el trabajo. El Estado está obligado a garantizar el cumplimiento de derechos sociales universales y de protección social, con pleno empleo, reconociendo el derecho al trabajo en el mismo plano de igualdad respecto al derecho de protección de los ingresos. Los costos del modelo implican minimizar los problemas sociales o las cargas de la vida familiar y maximizar los ingresos por salarios o la independencia individual con una tributación progresiva sobre la renta. El mercado se excluye como proveedor de servicios sociales, ampliando la oferta de servicios públicos más que transferencias monetarias. Éste es un modelo altamente desmercantilizado con fuerte apoyo político, sobre todo, de grupos sociales de menores ingresos beneficiados y que ha sido aplicado en los países nórdicos, como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Aunque existen diferencias entre ellos, la mayoría de los Estados de bienestar europeos se han sostenido en cuatro pilares ahora enfrentados a una situación de crisis: 1) la seguridad social y la salud pública que disponen de menores recursos fiscales, 2) el sistema de pensiones en debate por la quiebra del sistema de reparto y el avance del sistema de capitalización individual, 3) la protección al desempleo con problemas de desincentivos y desacuerdos obrero-patronales y 4) el marco laboral con falta de flexibilidad, pérdida de competitividad y deslocalización masiva de las fuentes de empleo hacia otros países. Entre las explicaciones internas destacan los cambios sociodemográficos (envejecimiento de la población y cambios en la esfera familiar) y los efectos de la posindustrialización; y entre las causas externas, la globalización y la integración regional europea con cesión de soberanía nacional. Ante este panorama se impulsaron varias reformas, no exentas de conflictos políticos, que pretenden evitar la crisis de las finanzas públicas que afecta, sobre todo, el gasto social en salud y las pensiones, al transferir a los trabajadores los costos de la reproducción y el retiro, al privatizar sus ahorros y convertirlos en inversionistas en ambientes financieros de alto riesgo [Mac-Sweeney, 2005].

### *El régimen rudimentario o mediterráneo*

En estos casos, aunque existen normas constitucionales para ser o convertirse en modernos Estados de bienestar, aún falta la implantación legal y la instrumentación institucional. Este régimen tiene algunas similitudes con el modelo liberal anglosajón, pero cuenta con características propias, como sistemas de protección social duales, tradiciones religiosas de bienestar, fuerte estructura familiar que incide en la previsión social, importante economía informal, elevadas tasas de desempleo, mercado laboral segmentado por sexos y funcionamiento de mecanismos políticos discrecionales en la asignación de beneficios sociales (corporativismo, clientelismo y patrimonialismo partidista), y escasa desmercantilización. Este régimen corresponde a una “vía media” aplicable a los países del sur de Europa o mediterráneos como España, Portugal y Grecia (hay dudas sobre la clasificación de Italia).

### *El régimen posautoritario*

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

Croacia y, con la aplicación posterior de reformas (como la de pensiones), Rusia y Ucrania [Carrasco, 1997 y Müller, 2005].

### *El régimen desarrollista*

Este modelo corresponde principalmente a países asiáticos en los cuales las relaciones Estado-mercado-familia se orientan al crecimiento económico, los derechos sociales son mínimos y se aplican sobre todo en función de la inserción productiva de las personas. El gasto público social es bajo, aunque es fuerte la regulación económica y social, mientras que la participación de la familia, las empresas y las organizaciones filantrópicas en la previsión social es alta e independiente frente al Estado. La política social se subordina a la estrategia nacional de desarrollo, pero articulada con la política económica, en la cual se promueven formas privadas de bienestar. Este modelo tiene dos subformas: 1) la de bienestar desarrollista inclusivo, es decir, con mayor protección a la población con programas universales, aplicable a la República de Corea y la provincia china de Taiwán, y 2) la de bienestar desarrollista selectivo, que restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal de trabajo y focaliza las acciones asistenciales a los segmentos más pobres de la población, correspondiente a Singapur y Hong Kong [Draibe y Riesco, 2006].

Los regímenes de bienestar mencionados están sujetos a revisión de acuerdo con concepciones más integrales que superan la tipología elaborada con base en la relación Estado-mercado, para pasar a las relaciones entre tres esferas: Estado-mercado-sociedad (familia y tercer sector), aunque siguen sujetos a diferentes críticas conceptuales y metodológicas, en la medida en que se interpreten como modelos ideales, ahistóricos, formales o parciales. No obstante, facilitan el estudio comparativo sobre el Estado de bienestar entre países y

regiones, además de que permite la inclusión de categorías que brindan una visión más amplia.

#### LOS ENFOQUES DE BIENESTAR SOCIAL

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

#### *La asistencia social*

La asistencia social tiene como antecedentes las antiguas acciones caritativas postuladas por las religiones de manera individual y colectiva para proporcionar bienes privados a la población necesitada. En México la pusieron en práctica las instituciones coloniales de beneficencia pública, como instrumentos de adoctrinamiento de la Iglesia y los conquistadores españoles; durante la Reforma se separaron las esferas civil y religiosa, se avanzó en la regulación y secularización de esta actividad; en el siglo xx, en los años cuarenta surgió el concepto de filantropía; y, durante la administración salinista se institucionalizó el concepto de solidaridad y se cedió el control de la asistencia social al sector privado [Murúa, 2004].

Las instituciones filantrópicas ofrecen ayuda con recursos de donantes voluntarios y focalizan la provisión de ingreso, bienes y servicios entre los más necesitados, que se consideran grupos vulnerables pobres merecedores y que no pueden bastarse por sí mismos, es decir, los niños, los viejos y los discapacitados que reciben ayuda como receptores pasivos. A su vez, los no merecedores son los desempleados con plenas facultades, los viciosos y los criminales. En este enfoque, las condiciones económicas no se contemplan ni se cuestionan. Los programas asistenciales son administrados por el gobierno y pueden incluir ayudas o suplementos al ingreso por desempleo, o funcionar asociados a la salud, alimentación, educación o a grupos especiales [Solís y Villagómez, 1999].

### *El trabajo social*

Este enfoque consiste en organizar la promoción del bienestar social con personal profesionalmente calificado para atender problemas sociales. Surgió en Gran Bretaña a partir de la Charity Organization Society (CHOS), cuyos líderes eran críticos de la caridad indiscriminada y proponían que la ayuda sólo debería darse después de investigar y determinar que los beneficiarios potenciales fueran merecedores y no tuvieran otros medios de vida.

Además, pensaban que la ayuda debe darse por tiempo limitado. Debía ayudarse a los receptores de ayuda para encontrar trabajo u otros medios de volverse independientes. Para establecer sus ideas, la CHOS reclutó mujeres voluntarias educadas que hacían visitas domiciliarias para investigar las circunstancias de los solicitantes. También desarrollaron planes de tratamiento para rehabilitar a los receptores, así como ayuda sociopsicológica, puesto que atribuían la situación de los pobres a problemas de conducta y no a causas económicas. Desde el siglo XIX el trabajo social se ha desarrollado profesional y

académicamente, y se ha expandido por todo el mundo. Actualmente, el enfoque del trabajo social es de tratamiento social curativo o remedial, y refleja la concepción de que muchos problemas sociales se originan por el mal funcionamiento de los individuos, que las personas pobres pueden ser tratadas y ayudadas para que recuperen su autodeterminación. El trabajo social se apoya principalmente en la ayuda sociopsicológica y otras formas de intervención curativa [Midgley, 1995].

### *La seguridad social*

La seguridad social en su concepción moderna surgió en Alemania durante el gobierno de Bismarck a fines del siglo XIX, con la creación de los seguros obligatorios contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez; posteriormente se instituyeron programas similares en Estados Unidos con la Ley del Seguro Social de 1935 para enfrentar los efectos de la Gran Depresión y en el Reino Unido se aplicó un esquema amplio de seguridad social en 1942 a partir del informe Beveridge. En México existen antecedentes de creación de protección legal contra accidentes y enfermedades laborales en varios estados del país, pero fue hasta el gobierno de Ávila Camacho que se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En un sentido amplio, la seguridad social consiste en la protección que la sociedad ofrece a sus miembros, principalmente en función de su posición en el trabajo y mediante una serie de medidas públicas, como el seguro social, los programas universales obligatorios para los patrones, así como otros voluntarios individuales. El seguro social, en tanto uno de los componentes centrales de los sistemas de bienestar social, tiene las características siguientes: 1) son programas obligatorios estipulados en la legislación, 2) su creación, administración y regulación está principalmente a cargo del gobierno, 3) su

financiamiento se sustenta total o parcialmente en las contribuciones de los trabajadores, los patrones y el Estado, 4) la elegibilidad para los beneficios depende de las contribuciones de los afiliados y generalmente son extensivas a los familiares, 5) no se requiere cumplir otros requisitos para ser beneficiado sino los estipulados en la ley, 6) los beneficios pueden estar o no vinculados a las contribuciones del afiliado, 7) se busca una redistribución de los recursos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos, 8) algunos programas incluyen pensiones por jubilación, vejez, invalidez, o seguros de vida, de salud de desempleo o riesgos de trabajo [Solís y Villagómez, 1999].

### *El desarrollo social*

El desarrollo social se define como “un proceso de cambio social planeado y diseñado para promover el bienestar de la población como un todo, en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico” [Midgley, 1995]. El desarrollo social es un enfoque universalista que se dirige a la comunidad, a regiones o a la sociedad en general, que contempla procesos sociales y estructuras amplias, que busca aumentar gradualmente el bienestar de toda la población, aunque se interese ante todo en los excluidos del desarrollo en los ámbitos social y espacial. Promueve y articula los esfuerzos para integrar los procesos, las políticas y los programas sociales y económicos dirigidos a promover el bienestar de las personas con un enfoque interdisciplinario. Enfatiza la necesidad de intervenir, ya que no acepta que el bienestar ocurra automáticamente, sino que es una construcción social, como se entiende en el concepto de territorio.

Estos cuatro enfoques representan esfuerzos sociales para mejorar el bienestar de las personas desde diferentes perspec-

tivas, aunque aquí interesa desarrollar con más detalle el enfoque de la política social.

#### LA POLÍTICA SOCIAL Y EL ESTADO

La política social ha sido analizada en diferentes corrientes teóricas que consideran las variantes de bienestar y el papel central del Estado frente a la lógica del mercado,<sup>22</sup> pero también las formas de participación social.

El Estado se entiende como un subsistema que interactúa frente a los subsistemas de producción y socialización; asume un papel determinado que cumple a través de funciones, políticas y recursos aplicados por la administración pública dirigidos a atender las manifestaciones derivadas de la desigualdad socioeconómica originada por el funcionamiento del mercado, en particular en sus diferentes expresiones de pobreza. En general, en las distintas concepciones teóricas, la política social representa una forma de redistribución de recursos de unos sectores a otros por parte del Estado, mediante un conjunto de procedimientos que constituyen y regulan la desigualdad social, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar.

Históricamente se ha considerado que el espacio económico sobredetermina al espacio social, por lo que el mercado, a su vez, se fetichiza y con sus reglas adquiere atributos de

<sup>22</sup> En las tradiciones estructural-funcionalistas, weberianas y positivistas se enfatizan los factores causales o las variables explicativas del surgimiento de los Estados de bienestar; en estos enfoques predomina el empiricismo con la adopción de modelos monocausales que destacan la importancia de una variable. En la tradición marxista se concibe al Estado y la política social como instrumentos de reproducción del capital y de control social, donde la estructura social se deriva de las relaciones sociales de producción y de la contradicción capital-trabajo, aunque el énfasis que pone en las clases sociales al analizar la política social relega otros tipos de desigualdad social, como la de género, la étnica o la territorial.

autorregulación con una “mano invisible”<sup>23</sup> que opera más allá de la intervención de la sociedad. En el extremo, desde las visiones económicas utilitaristas se postula que, en la medida en que cada individuo busca su propio bienestar, se obtiene el bienestar social, en consecuencia, las formas de desigualdad son justificables y el Estado es prescindible.

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

### *Las definiciones*

La política social se puede definir a partir de cuatro conceptos generales: 1) el filosófico, como el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a problemas comunes; 2) el de resultados redistributivos, como las conclusiones de los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida de la

<sup>23</sup> Las reglas del libre mercado asumen varias modalidades históricas que pasan por la “mano invisible” de Adam Smith, el Consenso de Washington, el neoliberalismo y la competitividad en la globalización.

comunidad; 3) el de proceso, como las acciones de las organizaciones sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y 4) el de estructura para la acción, donde se asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado [Marshall, 1965].

Entre las definiciones de política social, una de las más aceptadas es que se trata de un conjunto de intervenciones gubernamentales benefactoras dirigidas a corregir o compensar la desigualdad que genera el libre juego de las fuerzas del mercado. Asimismo, la desigualdad no es un hecho natural, sino una construcción histórico-social que expresa la posesión diferenciada de bienes o medios económicos, políticos y culturales, que pretende ser modificada por la acción del gobierno en su búsqueda del bien común. Sin embargo, la política social aplicada por el Estado no puede definirse sólo como una intervención compensatoria de los efectos negativos del mercado. Ello supondría equiparar los efectos perseguidos con los efectos realmente producidos.

La planificación estatal de la provisión de algunas necesidades sólo puede ser parcial e incompleta, dado que responde a fines e intereses a menudo contradictorios. Además de la incertidumbre que acompaña a toda acción social, la política social carga con el impedimento adicional de tener que contrarrestar los efectos sociales negativos del capitalismo sin poder incidir en sus causas profundas, como sucede con los derechos de propiedad o las resistencias dentro del propio Estado a la instrumentación de algunas políticas sociales [Offe, 1990; Habermas, 1999b].

En una variante de esta definición se entiende a la política social como “la acción que tiene por objetivo garantizar la generación y reproducción de ciudadanía por medio de instrumentos de redistribución que son sustraídos al arbitrio de las fuerzas del mercado” [Torres, 2003].

En este caso se reivindica el papel del ciudadano con capacidad de organización y gestión en grupos pequeños, plurales y multiculturales, frente a las concepciones de bienestar acotado a los grandes grupos gremiales organizados bajo la tutela de los Estados corporativistas y centralistas que se apropiaron de lo público. La sociedad no se coloca de manera subordinada y pasiva ante el Estado, sino con capacidad organizativa y de gestión para satisfacer sus propias necesidades.

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

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

En esta interpretación, la política social se considera como un proceso que permite la gestión de la desigualdad al asignar

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

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

En su acepción más general, la política social aparece como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas para la provisión del bienestar. En este sentido, los componentes de la sociedad realizan diferentes funciones:

- 1) El sector estatal suministra bienes, servicios y transferencias a través de los gobiernos.

- 2) El sector mercantil del bienestar social participa mediante las acciones que realizan las empresas privadas en educación, salud, vivienda, etcétera.<sup>24</sup>
- 3) El sector informal provee recursos de bienestar por parte de los familiares, amigos y vecinos, constituyendo “redes de ayuda” basadas en cierto intercambio recíproco.
- 4) El sector voluntario (también conocido como “sector no lucrativo” o “altruismo organizado”) suministra recursos de bienestar mediante las organizaciones sociales y civiles como tercer sector, las fundaciones religiosas o las organizaciones voluntarias con un fuerte contenido asistencial, así como las organizaciones no gubernamentales que surgen como contrapeso a la acción gubernamental.

<sup>24</sup> En este caso se ha impulsado el concepto de la “responsabilidad social empresarial”, que ha adquirido fuerza en los últimos años y que postula darle impulso a la comunidad con una visión de negocio privado. Ante la exigencia y poder de compra de los consumidores y organizaciones no gubernamentales, las empresas desarrollan políticas, estrategias y programas en áreas como ética empresarial, ambiente laboral, medio ambiente, *marketing* responsable y compromiso con la comunidad, mediante las cuales buscan lograr el éxito de la empresa y el bienestar social en la región donde operan. Inicialmente esta práctica tenía un fuerte componente filantrópico (dar recursos a una causa social afín a su actividad), sin embargo, las compañías la han profesionalizado crecientemente en la medida en que significa una ganancia mayor, garantiza su sustentabilidad y tiene el atractivo fiscal de la deducción de impuestos. Se considera que la empresa puede ser un detonador de riqueza y también de desarrollo y mejoría en la calidad de vida, en particular, porque vincula los nichos de mercado donde actúa con causas sociales directamente relacionadas, pero también porque mejora las condiciones internas de trabajo. Entre las medidas prácticas destacan: 1) hacer un uso racional de los recursos naturales (agua, papel, energía, etc.) aunque se tenga dinero para pagarlos; 2) hacer productos de calidad y publicidad responsable; 3) conocer y depurar la cadena productiva de los insumos; 4) evitar en los productos y su comercialización las formas de explotación inhumana del trabajo (infantil o semiesclavo), ilegales (contrabando o piratería) o que dañen el medio ambiente; 5) hacer trabajo voluntario y dar apoyo en especie a causas sociales de la comunidad; 6) aplicar un código de ética que respete los derechos humanos, de raza, edad y género, entre otras [Mundo Ejecutivo, 2004].

## *Los objetivos*

Los objetivos generales de la política social son tres: 1) la búsqueda de la igualdad como la traducción en actos de una filosofía política cuyas implicaciones, llevadas al límite, tendrían consecuencias de más largo alcance; 2) la maximización del bienestar en su sentido amplio ya que concierne al bienestar de todos, no sólo de los pobres, con la finalidad de alcanzar un óptimo en vez de un mínimo social, y 3) la eliminación de la pobreza como el propósito más limitado de los tres debido a que en la práctica se concentra en los estratos socioeconómicos más bajos de la sociedad [Marshall, 1975].

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

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

### *Los instrumentos*

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

### *La lógica de funcionamiento*

Las condiciones de vida, por lo común, se agravan cuando la economía se encuentra en una fase recesiva, ya que la recaudación fiscal disminuye y se reduce el gasto social, mientras que las necesidades de servicios sociales aumentan por pérdidas en el empleo y el ingreso, así como por el crecimiento demográfico. Es decir, desde las prioridades de la política económica se reduce el gasto social para conservar el déficit fiscal en rangos manejables o de control presupuestal. En las sociedades capitalistas subdesarrolladas este funcionamiento ha sido predominante y sus características son típicas de políticas

sociales procíclicas que profundizan los rezagos sociales en vez de actuar en contra de ellos en fases de crisis.

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

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

La estructura y la política sociales establecen relaciones de doble dirección, recursividad e interacción, ambas se conforman mutuamente y alternan la primacía para desembocar en una realidad social determinada. La política social tiene efectos

compensatorios sobre las desigualdades, sin embargo, también las redefine y modula (con efectos a corto, mediano o largo plazos) cuando reasigna recursos de bienestar de un sector (mercantil, estatal, familiar o voluntario) a otro. Con ello, regula el conflicto social donde los actores sociales asumen roles específicos y provocan diversos efectos estructurales.



### 3. LA ESTRUCTURA SOCIAL Y EL ESTADO

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

#### LA ESTRUCTURA SOCIAL

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

En un sentido amplio, desde la sociología clásica y el estructural-funcionalismo, la estructura social se define como la

organización social en general del conjunto de instituciones sociales (Estado, familia, escuela, religión, trabajo e instituciones económicas, estratificación, etc.). En esta opción existen los inconvenientes de tomar como factor explicativo prácticamente toda la sociedad, en un intento por encontrar lo específico, único y definitivo de la política social, y relegar a un segundo plano fenómenos como la constitución de las desigualdades o la acción colectiva.

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

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

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

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

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

En este esquema general es posible ubicar algunos aspectos, en particular, el papel que como institución social asume el Estado, en sus diferentes modalidades en el tiempo, con énfasis en las formas que adoptan sus correspondientes políticas y los

recursos presupuestales asignados frente a los cuales reaccionan las esferas de la sociedad y el mercado. Asimismo, es posible analizar la desigualdad social y las características de la población en las variables de empleo, ingreso y nivel de bienestar para avanzar en la evaluación del Estado, desde la lógica de su objetivo de la búsqueda del bien común.

#### EL ESTADO, EL MERCADO Y LA SOCIEDAD

El análisis del Estado, el mercado y la sociedad (familia, tercer sector, organizaciones comunitarias) parte de la dicotomía<sup>25</sup> entre lo público y lo privado, misma que se aplica inicialmente en los ámbitos filosófico y jurídico, entendiendo lo público como lo que corresponde a la colectividad, al grupo o al bien común (derecho público), mientras que lo privado atañe a los individuos y a la utilidad particular (derecho privado).

En el ámbito social, lo público y lo privado se duplica en dos tipos de sociedades: de iguales y de desiguales. En el primer caso, se encuentran como ejemplos la sociedad natural descrita por los iusnaturalistas o la sociedad de mercado idealizada por los economistas clásicos; en el segundo caso, se encuentra el Estado caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados. En la economía política, esta dicotomía aparece bajo las formas de sociedad política (o de desiguales) y la sociedad económica (o de iguales). Esta última, implica relaciones entre entes iguales por su situación de igualdad formal en el mercado, pero de desigualdad derivada de su posición en la división del trabajo,

<sup>25</sup> Una dicotomía constituye un modelo simplificado que establece la división del universo (con todos los entes que lo componen) en dos esferas exhaustivas, contradictorias y recíprocamente excluyentes. Los modelos son instrumentos analíticos sintéticos que facilitan el análisis de la realidad compleja.

así como de diferencias de intereses entre el ciudadano que defiende lo público y el burgués que atiende lo privado.

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

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

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

cratización de la gestión pública o la privatización del patrimonio público [Bobbio, 2001].

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

En este contexto, las relaciones entre Estado, sociedad y mercado se han enfrentado históricamente a varios cambios tanto en el interior de cada esfera como entre ellas. A partir de la segunda mitad del siglo xx, el capitalismo se ha transformado en sus bases económicas, sociales, políticas y tecnológicas a gran velocidad, de manera que el mercado se enfrenta a procesos de apertura comercial, mayor competitividad y al avance de la globalización. La forma y las funciones del Estado, sobre todo en Occidente, han sufrido mutaciones al pasar de un Estado del bienestar hacia otro de corte neoliberal con sus respectivas variantes. La sociedad pasó de formas de organización pasivas y corporativas a otras más activas e independientes con mayor participación social. Si bien la hegemonía se ha movido desde el Estado hacia el mercado, también emerge una sociedad civil más dinámica que busca nuevas formas de organización, participación y gestión para recuperar el espa-

cio de lo público, así también se reconoce en muchos sectores hegemónicos la necesidad de construir nuevas formas de participación y regulación del Estado para reducir los riesgos sistémicos.

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

Bajo estas ideas, lo público y lo privado adquieren relevancia principalmente desde la responsabilidad que asumen las esferas estatal, social y mercantil en la búsqueda de la igualdad

y la satisfacción de las necesidades humanas, bajo el supuesto de que están sujetas a nuevas tensiones que son el germen de una futura realidad incierta. Frente a ello, es importante la revisión de los paradigmas teóricos, conceptos e indicadores de las ciencias sociales para aprehender los fenómenos emergentes e intentar diversas formas de aproximación a la dinámica realidad.

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

La cuestión del Estado ha sido abordada por diferentes disciplinas, como la historia, la filosofía política, la ciencia política o el derecho. En la economía ha existido un largo debate sobre la importancia de la intervención estatal en el desarrollo frente a las virtudes del mercado como organizador social, frecuentemente con cargas ideológicas que los oponen y dificultan una posible complementariedad para alcanzar fines comunes. A su vez, desde la sociología existen reflexiones que vinculan el papel del Estado y la sociedad, así como las políticas sociales resultantes en enfoques estructuralistas, funcionalistas e instrumentalistas. Entre las corrientes estructural-funcionalistas sobresalen la teoría de las influencias, el liberalismo, el neoliberalismo, el keynesianismo, el neokeynesianismo, así como el Estado de bienestar. Entre las escuelas instrumentalistas se encuentran las tesis de los autores marxistas clásicos, el capitalismo tardío, el capitalismo monopolista de Estado, el salario indirecto, el conflicto entre bloques históricos y las tesis sobre la crisis fiscal del Estado, entre otros.

Una definición inicial del concepto de Estado se refiere a la personificación jurídica de la sociedad civil establecida en un territorio determinado y regida por un poder supremo e independiente, para la realización de los fines humanos. El Estado también se define como un reflejo de las relaciones sociales y un instrumento de dominación clasista sobre la so-

ciudad, con lo cual el espacio de lo público le es enajenado a ésta. El Estado se consolida como la práctica de la dominación legitimada y como el monopolio de la violencia al servicio de la burguesía y de la burocracia [Marx y Engels, 1985].

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

En las sociedades de capitalismo tardío funcionan regímenes donde el conflicto de clases del capitalismo liberal se ha vuelto latente y las crisis periódicas se han convertido en

una crisis permanente y larvada, a pesar de la intervención del Estado. Existen por lo menos cuatro tendencias posibles a la crisis: 1) la económica, derivada de la lógica económica del capitalismo que se expresa en la ley del valor y particularmente en la tendencia descendente de la tasa de ganancia, la cual no puede ser contrarrestada por el Estado sino que más bien se erige en su órgano ejecutor, aunque cambien las formas de manifestación o las mediaciones políticas respecto a esta tendencia; 2) la de racionalidad, que se expresa como crisis política porque el sistema administrativo no logra cumplir los imperativos de autogobierno que requiere el sistema económico; 3) de legitimación, ya que, ante la incapacidad del aparato estatal, se reduce la lealtad de las masas; y 4) la sociocultural, consistente en crisis de motivación por la erosión de las tradiciones o por el surgimiento de nuevas exigencias necesarias para la conservación del sistema [Habermas, 1999b].

Las tendencias a las crisis sistémicas o de identidad se producen en el marco de nuevas relaciones de producción ante las cuales reacciona el Estado para garantizar el sistema de mercado y el proceso de acumulación de capital, con acciones para corregir sus fallas y compensar efectos disfuncionales. Esta última intervención estatal conduce a las acciones de carácter compensatorio y redistributivo para superar o manejar reacciones de malestar de algunos grupos con poder económico, en la clase obrera organizada y en otros grupos de la sociedad civil con capacidad de organización. En este ámbito el Estado asume los costos de externalidades generadas en el sector privado, apoya a sectores económicos en riesgo, legisla sobre regulaciones promovidas por sindicatos y partidos para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores y elabora programas en función de la presión de organizaciones civiles y no gubernamentales. Cabe señalar que los pobres generalmente carecen de organización política para defender sus intereses por lo que no constituyen un grupo de presión

que obligue a los responsables de la política social a atender sus necesidades. Esta condición abre espacio a las propuestas de tipo moral y ético, así como a los enfoques de derechos y desarrollo humanos, que postulan la atención desde el Estado a los ciudadanos independientemente de su condición social, política, económica o geográfica.

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

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

entre ellas en los procesos de desarrollo de acuerdo con la realidad de cada sociedad.

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

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

En las posiciones económicas liberales se asume que los individuos deben asignar los recursos sin interferencia o control estatal y que las fuerzas del mercado pueden resultar en beneficios sociales deseables, ya que aquéllos, al perseguir sus intereses personales —y guiados por una “mano invisible”—, lograrían promover también los intereses de la sociedad. Se supone que el mercado opera con transparencia en las reglas, con incentivos claros y asigna los recursos con eficiencia. Las condiciones bajo las cuales se cumple lo anterior son sistematizadas en dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar.

El primer teorema establece cuatro supuestos: 1) que los hogares y las empresas actúen como mercados competitivos perfectos tomadores de precios sin monopolios u oligopolios, 2) que exista una diversidad dada de mercados, 3) que no existan externalidades ni bienes públicos y 4) que exista información perfecta para cumplir contratos. Cuando esto se cumple, una economía perfectamente competitiva resultará en una asignación óptima paretiana de los recursos, donde nadie puede mejorar sin empeorar la situación de otro. En estas condiciones la intervención estatal no es deseable en términos de eficiencia, sin embargo, aunque la distribución resultante de los recursos sea económicamente eficiente, puede ser indeseable

desde una perspectiva social. El segundo teorema parte del supuesto de que los gobiernos tienen acceso a instrumentos gratuitos para transferir montos únicos y, cuando esto se cumple, cualquier asignación eficiente puede lograrse mediante una economía competitiva con las transferencias apropiadas [Atkinson y Stiglitz, 1980].

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

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

- 1) Ausencia de mercados competitivos. El monopolio surge cuando el costo unitario de proporcionar un bien o un servicio a un usuario adicional disminuye progresivamente conforme aumenta su producción, en consecuencia, se distorsionan los precios que se establecen por arriba de los costos marginales con una producción restringida por los proveedores para elevar sus ganancias. Esta situación se presenta con frecuencia en países atrasados, en particular, en las zonas rurales de alta y muy alta marginación donde existen bajos niveles de demanda y altos costos de transacción, por ejemplo, los de tiempo y costo de transporte asociados a la localización y operación de instituciones de educación y salud. En estas condiciones se justifica la intervención gubernamental en la regulación de las actividades de estas empresas monopólicas y oligopólicas o en el suministro directo del bien o servicio.

- 2) Falta de mercados o mercados incompletos. En ocasiones los mercados pueden no proveer ciertos bienes o servicios a pesar de que el costo marginal de producción esté por debajo de lo que los consumidores están dispuestos a pagar debido a los costos de información y de transacción. En este caso se justifica la acción gubernamental para dirigir o promover dichos mercados en países periféricos, por ejemplo, los de crédito, de seguros o de futuros de productos agrícolas.
- 3) Necesidad de bienes públicos. Los bienes públicos son para el beneficio general de la población o “no excluyentes” ya que, si los puede consumir una persona, los pueden consumir todos; asimismo, los costos de excluir de ellos a quienes no pagan son prohibitivos. Estos bienes son no concurrentes, es decir, su consumo por un usuario no reduce la oferta disponible para otros. Por ello, el sector privado no produce suficientes de estos bienes. Asimismo, si una persona consume dichos bienes públicos no se afecta la disponibilidad de éstos para el resto de las personas, es decir que, una vez hecha la oferta de estos bienes, el costo marginal de consumirlos es cercano a cero, lo que hace que atribuirles un precio positivo sea ineficiente. Los bienes públicos nacionales (como el ejército) benefician a todo un país, mientras que los locales (como los caminos rurales) favorecen a regiones pequeñas. Los beneficios externos que se acumulan como resultado de las inversiones individuales en educación y salud tienen características de bienes públicos, especialmente a bajos niveles de inversión. La información también tiene características de un bien público. La intervención gubernamental es indispensable para proveer estos bienes cuyo consumo, disponibilidad o uso por la población se traduce en mejoras en su nivel de bienestar.

- 4) **Externalidades.** Las acciones de una persona o empresa pueden generar efectos externos negativos o positivos a otros sin que los causantes paguen o reciban indemnización. Factores como el consumo o la producción asociados a ciertas actividades pueden generar beneficios o costos que se acumulen en otros sectores sin la debida compensación. Las externalidades negativas (como la contaminación) imponen a la sociedad gastos que son asumidos por el gobierno. Entre las externalidades positivas destacan las inversiones individuales en educación y salud en los miembros de la sociedad, y son más importantes cuanto menores son los niveles de ingreso. Los gobiernos intervienen para reducir las externalidades negativas y fomentar las positivas, ya sea por medio de reglamentación, impuestos o subsidios, o bien mediante la provisión directa de bienes o servicios.
- 5) **Información imperfecta.** La carencia de información suficiente y confiable entre los productores o los consumidores sobre los productos y sus precios impide tomar decisiones correctas y puede llevar a una subvaloración sistemática de algunos servicios (como los de educación básica y los de salud preventiva), lo que se compensa parcialmente por la intervención del Estado que hace accesible dicha información o toma decisiones a nombre de los beneficiarios.
- 6) **Información asimétrica.** Generalmente los proveedores cuentan con más información que los consumidores de bienes y servicios, lo que puede provocar una demanda excesiva o inducida en algunos conceptos (por ejemplo, en la atención médica) que debe ser regulada por una autoridad gubernamental.
- 7) **Selección adversa.** Este tipo de falla en el mercado se produce cuando los compradores de un servicio intentan

- imponer al vendedor un costo superior al normal o cuando los proveedores desean excluir a los clientes más costosos (como sucede en los seguros médicos que establecen múltiples restricciones para no cubrir gastos de enfermedades caras).
- 8) **Riesgo moral.** Esta situación surge cuando las personas aseguradas tienen algún incentivo para provocar o dejar que se produzca el hecho cubierto por el seguro, en particular por el uso de servicios innecesarios que son asumidos en su mayor parte por un tercero. La intervención del gobierno en estos casos cubre una amplia gama de acciones, como regular la operación de los seguros privados, imponer el seguro social y ampliar la cobertura de los servicios de salud pública.
  - 9) **Fallas de coordinación.** Existe un proceso de ajuste gradual de los hogares y las instituciones debido a la dificultad para asimilar información. En el sector público la coordinación de las acciones aumenta la eficiencia y, de manera semejante, la complementariedad y la coordinación intersectorial reducen los costos de transacción. Ésta es una de las razones que justifican la intervención combinada y multisectorial (como se intenta en el Progreso-Oportunidades al integrar acciones en educación, salud y alimentación), por lo que la inadecuada inversión en alguno de los rubros reduce las tasas de retorno a la inversión en los otros sectores [Katz y Rosen, 1995; Banco Mundial, 1997; Coady, 2000].

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

Existen varias razones positivas para la intervención del Estado, entre las cuales destacan las relacionadas con las fallas de los mercados antes mencionadas, las cuales proporcionan varias justificaciones económicas que tienen traducción a lo

social. Desde la perspectiva de la eficiencia, el Estado trata de asignar los recursos públicos de acuerdo con dos principios básicos: 1) que la intervención gubernamental genere beneficios superiores a sus costos, lo que obliga a definir estos conceptos en sus ámbitos económico y social, y 2) que las políticas gubernamentales superen las ineficiencias operativas, lo que aplica a las externalidades positivas o negativas, para reducir el efecto de las fallas del mercado.

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

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

En el caso específico de los programas de alivio a la pobreza orientados a mejorar la igualdad social, se propone desde la economía del bienestar y el igualitarismo libertario que las medidas redistributivas no distorsionen las decisiones de la asignación de recursos. Para ello se demanda “neutralidad” en las características socioeconómicas (generalmente básicas o mínimas) de los hogares y beneficiarios consideradas como criterios de selección y que no puedan ser manipuladas para aumentar el monto de los subsidios, lo que incluye: 1) medir objetivamente el ingreso para asociarlo con un ingreso mínimo o normativo determinado y 2) aplicar un método de focalización de los beneficiarios para dirigir las acciones desde la administración pública. Estos lineamientos y acciones prácticas están sujetas a debate, tanto dentro de estas corrientes económico-filosóficas, como desde otras posiciones divergentes, lo que abre muchos caminos a la evaluación para establecer resultados.

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

En este sentido, también existen argumentos éticos, sociales y políticos que influyen en el diseño, la instrumentación y la evaluación de programas, como los dirigidos a la superación de la pobreza.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Las intervenciones gubernamentales están sujetas a seguimiento, control y evaluación, para tomar decisiones sobre su continuación, ajuste o conclusión. En general, ha

Por otra parte, aunque hay varios argumentos que justifican la acción estatal, también hay fallas del gobierno que pueden ser tan importantes en la forma en que operan como las fallas de mercado. Entre los aspectos de la estructura y acción gubernamental criticados porque conducen a ineficiencias se encuentran: 1) el poder de una élite burocrática (no neutral), en el ejecutivo (federal, estatal y municipal) y en el legislativo, que define unilateralmente el concepto de justicia sobre la base de teorías falsas y que controla el presupuesto y el proceso de gestión administrativa de manera condicionada por el contexto sociopolítico, lo que puede llevar a la ineficacia de los mecanismos de transferencia; 2) la adopción de diagnósticos equivocados con una definición vertical de los bienes y servicios públicos como méritos o deméritos, lo que condiciona su uso o promoción; 3) la prestación uniforme de servicios y programas frente a una población diferenciada que queda insatisfecha; 4) el establecimiento discrecional de criterios para la selección de beneficiarios de programas y recursos públicos, lo que incluye las diferentes clasificaciones de pobres, marginados y grupos vulnerables; 5) la creación y operación de organizaciones grandes y complejas con inercias institucionales y barreras a la innovación para dar respuesta en pequeña escala; 6) las actitudes paternalistas o clientelares opuestas a las concepciones que reivindican las nociones de la ciudadanía, lo privado y lo individual de la sociedad; y 7) la existencia de riesgos de corporativismo y corrupción, con uso político de los recursos públicos de manera asociada a los periodos administrativos.

---

predominado el análisis económico de costo-beneficio para su evaluación cuantitativa, aunque cada vez se aceptan más otros métodos cualitativos e institucionales. En el análisis social de costo-beneficio se identifican los efectos y los costos para lograrlos, y se comparan ambos para determinar el impacto general de un programa sobre el bienestar, también se estiman las ventajas de obtenerlos en relación con otros instrumentos de política alternativos. Cuando no es posible estimar valores monetarios de los efectos, se utiliza el análisis costo-efectividad para identificar el costo de generar un impacto determinado [Coady, 2000].

Desde posiciones neoliberales se destacan estas fallas gubernamentales y se insiste en: 1) reducir la intervención del Estado en la economía, 2) incorporar mecanismos de mercado y competencia en la operación del sector público, 3) promover la desconcentración y descentralización de los servicios, 4) apoyar su modernización, 5) subcontratación con los sectores privado lucrativo y no lucrativo, 6) estimular la participación social y 7) incorporar crecientemente a los países atrasados en los mercados mundiales.

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

Las interacciones entre el Estado y el mercado han cambiado por la irrupción de las organizaciones sociales (subesferas asociativa y comunitaria) que participan en el proceso de desarrollo y que cuentan con factores positivos, como: 1) una escala pequeña y personalizada del trabajo, 2) el predominio de la calidad sobre la cantidad, 3) aplican soluciones apropiadas a las necesidades de la comunidad, 4) no pretenden el lucro y 5) tienen un buen nivel de confianza y prestigio, entre otras.

Sin embargo, este sector también tiene debilidades expresadas en las que: 1) su escala de operación y provisión de bienes y servicios es limitada, 2) aplican criterios de inclusión y exclusión a grupos de beneficiarios con referencia grupal y particular, 3) pierden eficiencia por no aprovechar ventajas de escala y 4) carecen de controles externos. Por ello, se propone que: 1) se ubiquen en el marco de la regulación estatal, 2) cuenten con incentivos gubernamentales para su desarrollo, 3) que sean subcontratadas por las dependencias públicas y 4) que compitan con el sector privado lucrativo [Raczynski *et al.*, 1999].

Las bondades o fallas se producen en los espacios del Estado, el mercado y la sociedad civil, las primeras pueden ser estimuladas y las segundas, corregidas. En este sentido, avanza

la idea de que es necesario complementar esfuerzos de las tres esferas para lograr el desarrollo integral. La combinación del grado de participación de cada una de ellas conduce a los arreglos institucionales adecuados para cada sociedad en cada país.

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

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

#### LOS TIPOS DE ESTADO

El Estado ha sido el responsable del diseño e instrumentación de las políticas públicas, entendidas como empresas de interés general, que constituyen instrumentos de su dominación legítima, aunque también han avanzado otras concepciones sobre el papel crecientemente importante de la sociedad civil y

aun del sector privado en la materia. No obstante, el Estado continúa siendo la esfera más importante en la generación de políticas públicas y, en particular, en el diseño e instrumentación de la política social. Por ello adquiere relevancia el análisis de sus tipos ideales desde la perspectiva social a partir del siglo xx, en por lo menos dos definiciones básicas: el Estado de bienestar y el Estado neoliberal, los cuales no son únicos ni puros, sino que en ocasiones presentan formas híbridas, aunque es posible simplificar sus características en modelos para fines de análisis y, a partir de éste, formular un nuevo tipo de Estado denominado “democrático”.

### *El Estado de bienestar*

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

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

Las acciones de este tipo de Estado se sustentan en dos ámbitos: la intervención en la economía y la existencia de mecanismos de acuerdo social. En el ámbito económico ha cumplido, con mayor o menor éxito, con el objetivo central de promover

el crecimiento para amortiguar las crisis cíclicas de producción y desempleo que afectan a las economías capitalistas. La intervención estatal en la economía se realiza principalmente mediante tres vías: 1) la aplicación de la política fiscal para lograr los objetivos macroeconómicos y sobre todo la generación de empleo, 2) la prestación de bienes y servicios públicos y políticas de protección social y 3) la implantación de sistemas fiscales de carácter progresivo. En el ámbito social su objetivo ha sido promover el progreso y la equidad mediante la redistribución de la renta para mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la sociedad. Destaca su papel como 1) conductor y garante en la negociación entre trabajadores y empresarios en la distribución de la riqueza y 2) árbitro frente al conflicto social para mantener la paz social.

El cumplimiento de estos objetivos ha llevado a algunos autores a señalar que el capitalismo no es incompatible con la redistribución del ingreso y, más aún, apuntan una fórmula básica que señala que “el mercado sería responsable de la producción y el Estado de la redistribución de la renta” [Tobin, 1987; Castells y Bosch, 1998]. Según este paradigma, el mercado es más eficiente para asignar los recursos donde su productividad es más elevada, para decidir qué y cómo producir, así como para que la población (de acuerdo con sus preferencias y el mecanismo de los precios) seleccione los bienes y servicios en que gastar sus ingresos. El Estado, a su vez, mediante los impuestos y el gasto público, tiene la facultad de corregir las desigualdades en la distribución de la renta derivada de la lógica del mercado.

Estos supuestos, no obstante, requieren de algunas precisiones. Si bien, el Estado cumple las funciones mencionadas, también ha participado en la esfera de la producción de bienes y servicios, ya sea directamente o mediante regulaciones ya que, en algunos casos, la provisión de éstos resulta ineficiente o imposible de satisfacer por el mercado. Asimismo, el Estado cumple un papel fundamental en la producción al asumir la

responsabilidad de alcanzar objetivos macroeconómicos (como lograr un nivel determinado de demanda agregada), para lo cual tiene que aplicar las correspondientes políticas fiscal y de fomento económico.

Entre los años de la posguerra y la década de los setenta, el sector público de muchos países capitalistas creció de manera compatible con el aumento de la producción y la economía, lo que fue posible por tres condiciones principales: 1) la aplicación de políticas fiscales estabilizadoras (de corte keynesiano) dirigidas a sostener la demanda agregada y el empleo, así como a garantizar una tasa de inversión óptima, lo que permitió disponer de un presupuesto adecuado para instrumentar políticas redistributivas; 2) el mantenimiento del gasto público en infraestructura y educación, lo que genera efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento económico, pero que también cumple un papel redistributivo; y 3) el ejercicio de gasto público realizado directamente en transferencias sociales redistributivas necesarias para favorecer la cohesión social y la estabilidad política. En este sentido, el presupuesto constituye el principal instrumento para alcanzar los objetivos macroeconómicos y sociales, de ahí la necesidad de analizar su comportamiento en cada país y en los distintos plazos.

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

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

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

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

La mediación del Estado en el proceso de redistribución de la renta favoreció el surgimiento de organizaciones obreras fuertes con las cuales estableció alianzas y redujo los riesgos de conflictos o los cambios radicales, al tiempo que logró nuevas

bases de legitimidad para el Estado moderno. Una de las principales bases de dicha legitimidad política radica en que los derechos sociales individuales se convierten en un elemento esencial de la ciudadanía, después de alcanzar los derechos civiles y políticos. La institucionalización de los derechos sociales y el compromiso del Estado para garantizar su cumplimiento representan las condiciones materiales para consolidar la democracia política representativa, por ello, el gasto público constituye el instrumento básico para que el aparato estatal cumpla con la satisfacción de esos derechos.

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

El capitalismo liberal generó conflictos de clase y relaciones asimétricas de poder entre el capital y el trabajo que paralizaban el sistema, aunque sus expresiones fueron diferentes en países desarrollados y atrasados. En los países capitalistas de Europa occidental surgió el Estado de bienestar desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, en algunos casos, desde la Gran Depresión de los años treinta. El proceso de transformación del viejo Estado liberal fue simultáneo a los cambios del sistema capitalista liberal. La meta del nuevo Estado de bienestar fue el manejo de la crisis, es decir, funcionó para regular los procesos de socialización y de acumulación de capital. El aparato estatal asumía la responsabilidad de asistir o apoyar a los ciudadanos afectados por el desarrollo de la

sociedad mercantil, y reconocía el papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la elaboración de planes públicos que promovían el crecimiento económico [Offe, 1990]. En el caso de América Latina y México en particular, surgieron Estados de bienestar imperfectos con modalidades de corporativismo, clientelismo, asistencialismo o paternalismo, combinadas con formas populistas en lo social e intervencionistas en lo económico.

Los Estados de bienestar entraron en una crisis general en la década de los ochenta de manera asociada con 1) la crisis fiscal del Estado, 2) la supuesta distorsión que este tipo de Estado generaría en el mercado (erosionando los incentivos para trabajar) y 3) la idea de que los cambios en el crecimiento y la estructura demográfica (envejecimiento) y la globalización castigarían a los gobiernos pródigos y a las economías no competitivas. En general, se apuntaba que una parte del problema se derivaba de las fallas en los mercados de trabajo que, al funcionar mal, producían una sobrecarga en los sistemas de bienestar, así como de fallas en los sistemas que no se modernizaron para responder a las nuevas condiciones sociales. Estas críticas a los sistemas avanzados de seguridad social influyeron en el pensamiento de los responsables de la política social en América Latina, que prefirieron aplicar estrategias de mercado con flexibilización y desregulación laboral, en vez de aspirar a Estados de bienestar desarrollados.

La crisis generalizada del Estado de bienestar también se relaciona con los factores siguientes: 1) la incapacidad para atender el problema del desempleo resultante del desequilibrio entre la contracción de la demanda de mano de obra y el bajo crecimiento económico, 2) la incertidumbre en los resultados redistributivos esperados de las políticas en la medida en que aumentaba el gasto público, 3) la ineficiencia en la aplicación del gasto público por falta de incentivos o formas de gestión inapropiadas, 4) la menor capacidad de financiamiento del gasto público y el consecuente aumento de la deuda

externa y 5) el avance de la globalización e integración económica que modificó el contexto económico [Offe, 1990].

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

la toma de decisiones; y los sociales, entendidos como el mínimo de bienestar económico y seguridad para todos los ciudadanos [Marshall y Bottomore, 1998].

Además de los factores anteriores surgieron otros de tipo sociopolítico entre los cuales destacan los siguientes: 1) la emergencia de posiciones que reivindican los ámbitos de la libertad y la capacidad de elección y decisión individual frente al predominio del poder político, 2) la disolución de las relaciones sociales de solidaridad como reacción frente a un aparato público que favorece a una élite política y a la burocracia en vez de a los ciudadanos y 3) el surgimiento de nuevos actores sociales y territorios que fueron excluidos o marginados de las políticas gubernamentales y que representan áreas de resistencia y presión para el Estado.

En relación con estos factores también se desarrolló, en forma lenta pero creciente, la noción de ciudadanía democrática —que para los liberales consiste en el trato a las personas como individuos con iguales derechos ante la ley, no por su pertenencia religiosa, étnica o de clase— y que, en el caso de los derechos diferenciados de grupo, se trata de una ciudadanía diferenciada entendida como la adopción de derechos poliétnicos, de representación o autogobierno específicos en función de los grupos que existen en todas las democracias modernas, sobre la base de las ideas de igualdad, historia y diversidad cultural o multiculturalismo.<sup>27</sup>

El Estado de bienestar fue incapaz de resolver las demandas sociales generadas en los derechos diferenciados, que preocupan a algunos críticos porque las ven como un riesgo de desunión en lugar de fomentar la unidad frente a la diversidad social. Sin embargo, crecientemente se acepta que los derechos de las minorías no se pueden subsumir en los derechos humanos

<sup>27</sup> La cultura se entiende como la “nación” o “pueblo” equivalente a una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y que comparte un lenguaje y una historia específicos [Kymlicka, 1996].

universales, porque éstos no resuelven cuestiones particulares, como la lengua, el respeto a las culturas, los límites territoriales internos, los usos y las costumbres, el poder local, la representación política proporcional, los derechos sobre los recursos, la integración a la sociedad dominante, el grado de autonomía local, entre otras [Kymlicka, 1996].

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

### *El Estado neoliberal*

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

Estado y se condicionaba la renegociación de la abultada deuda externa y la obtención de capital fresco a su aplicación en los países en crisis.<sup>28</sup>

El modelo de “economía abierta con industrialización orientada hacia las exportaciones” se asumió como la principal forma de integración de las naciones periféricas al mercado mundial, para lo cual sus economías deberían fomentar los sectores privados y la liberación de sus mercados; asimismo, se impulsaron transformaciones en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en particular, las aplicadas en los países atrasados. En la nueva estrategia de liberalización se aplicó un amplio menú de acciones sugeridas principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y en varios aspectos respaldadas por otros organismos multilaterales, mismas que llevaron a la aplicación de reformas económicas e institucionales en donde se le han asignado al Estado varias funciones, que han condicionado la formulación de las políticas sociales.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Si bien este modelo es diseñado principalmente desde el gobierno de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, es necesario acotar su despliegue en la región. “Sería excesivo atribuir la adopción del enfoque neoliberal exclusivamente a las condiciones impuestas por esas agencias. Las premisas centrales del liberalismo económico formaban parte de las preferencias de los círculos doctrinarios vinculados a los actores económicos más ligados al comercio exterior y al sector financiero” [Vilas, 2000: 1]. La adhesión al discurso neoliberal incluyó tanto a grupos financieros, empresariales y políticos nacionales, como a cuadros técnicos y sectores populares que esperaban cambios en el modelo de acumulación para superar las crisis recurrentes y la inflación.

<sup>29</sup> La tarea del Banco Mundial (BM) es a largo plazo y tiene la responsabilidad de impulsar desde el paradigma neoclásico las transformaciones económicas, sociales, institucionales, jurídicas e ideológicas, que se expresan en la denominada “reforma estructural” mediante la cual se ha promovido la transformación del Estado social hacia una visión neoliberal mediante la aplicación de estrategias de acción e intervención en los países en los que actúa y con ello construye su legitimidad. En el BM están representadas varias instituciones: la Corporación Financiera Internacional (CFI) que promueve el crecimiento en países subdesarrollados mediante el financiamiento de inversiones al sector privado y la prestación de asistencia y asesoría técnica a gobiernos y empresas, y en asociación con inversionistas privados, proporciona préstamos y financiamiento de capital para operaciones comerciales; la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) que promueve la inversión extranjera directa en

Las reformas económicas se han modificado en el tiempo a partir de los resultados obtenidos.

La primera generación de reformas enfatizaba los objetivos de superación de la crisis mediante la recuperación del crecimiento y el control de la inflación para fortalecer el ambiente macroeconómico de estabilidad, no obstante, provocó distorsiones en la asignación de recursos que volvieron más frágiles y dependientes las economías de América Latina, en particular, por la apertura irrestricta de las cuentas de capitales en mercados muy concentrados cuya regulación y supervisión tenía severas fallas en un contexto de mayor oferta financiera internacional con flujos volátiles de capital de corto plazo [Ocampo, 2007].

Las reformas de segunda generación surgieron ante la ausencia de medidas complementarias a las orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica, es decir, era necesario mejorar las condiciones sociales, sobre todo en materia de salud, educación (como variable económica) y trabajo, así como optimizar el gasto público y elevar la competitividad junto a un nuevo desarrollo institucional.

Las reformas de tercera generación se orientan más a establecer condiciones nacionales para la inversión productiva de largo plazo (“clima de negocios” y reducción del “riesgo país”), las

---

los países en desarrollo, ofreciendo garantías a inversionistas extranjeros contra pérdidas causadas por riesgos no comerciales, ofrece además asistencia técnica para ayudar a promover oportunidades de inversión y utiliza sus servicios legales para resolver posibles impedimentos de las inversiones; la Agencia Internacional de Fomento (AIF) que cumple una función clave en el respaldo de la misión del Banco de reducir la pobreza, su asistencia se concentra en los países más pobres, a los cuales otorga préstamos sin interés y donaciones, depende de contribuciones de sus países miembros más ricos, incluidos algunos países en desarrollo; y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que proporciona mecanismos para solucionar diferencias respecto a inversiones, mediante conciliación o arbitraje, entre inversionistas extranjeros y sus países beneficiarios [Banco Mundial, 2004]. A su vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encarga de medidas económicas fiscales para la estabilidad y propone las medidas de ajuste para corregir los aparentes desequilibrios del corto plazo. El BM actúa de manera coordinada con el FMI y varias agencias regionales de desarrollo que, para el caso de América Latina, es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

cuales incluyen la reforma del Estado, las reformas electoral, energética, de seguridad social, educación y capacitación, infraestructura y servicios públicos, desarrollo de innovación y tecnología, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, simplificación del sistema regulatorio, Estado de derecho e igualdad ante la ley (cuadro 5).

En la versión del Banco Mundial (BM) el proceso de instrumentación de reformas implica por lo menos tres tipos de Estado de acuerdo con su forma de intervención: 1) el Estado mínimo, 2) el Estado moderado o eficiente, y 3) el Estado dinámico o flexible (cuadro 6).

El diseño de las reformas ha pasado de objetivos macroeconómicos a microeconómicos, de los financieros y comerciales hacia los de competitividad, y de los económico-financieros a los sociales y jurídicos. Su instrumentación no ha sido lineal y cada país de América Latina las ha aplicado en mayor o menor medida; sin embargo, a pesar de la implantación de varias de ellas, existen rezagos evidentes. Entre éstos, se observan problemas de competitividad que no han sido resueltos con la liberalización de los mercados ni aun de sectores estratégicos (como el financiero o el energético) ni con tratados comerciales, como sucede en México. Si bien el mayor crecimiento económico produce un aumento en el comercio y las exportaciones, la debilidad de los encadenamientos de este modelo con los aparatos productivos nacionales no logra impulsar al resto de la economía, a pesar de factores favorables, como los bajos salarios. Asimismo, hay preocupación por los efectos redistributivos de las reformas, en particular, por la manera como se perfilan las de tipo laboral, de seguridad social y fiscal, cuyo diseño es predominantemente regresivo. Adicionalmente, la elevada concentración social y regional del ingreso inhibe el desarrollo.

Cuadro 5. Reformas por tipo de generación

Concepto	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Objetivos principales	Superar la crisis: reducir la inflación y reanudar el crecimiento.	Mejorar las condiciones sociales y mantener la estabilidad macroeconómica.	Crear instituciones sólidas, avanzar en el ajuste y la descentralización del gobierno y mejorar en competitividad y "clima de negocios".
Instrumentos	Recortes presupuestarios drásticos, reformas financiera, monetaria y tributaria, liberalización de los precios, del comercio y de la inversión extranjera, desregulación, fondos sociales, organismos de contratación autónomos y privatizaciones.	Reforma de la función y el gasto públicos, reestructuración de los ministerios del área social, educación, salud, reforma laboral, reforma judicial, modernización del cuerpo legislativo, desarrollo de la capacidad reguladora, mejora del sistema de recaudación de impuestos, privatización en gran escala y apertura comercial.	Reforma del Estado, reformas electoral, energética, seguridad social, educación y capacitación, infraestructura y servicios públicos, vinculación entre universidad y empresa para desarrollo de innovación y tecnología, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, simplificación del sistema regulatorio, judicial, Estado de derecho e igualdad ante la ley.
Actores	Presidencia, ministros del área económica, banco central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversionistas de cartera extranjeros.	Presidencia y consejo de ministros, asamblea legislativa, funcionarios, judicatura, sindicatos, partidos políticos, medios informativos, gobiernos regionales y locales, sector privado e instituciones financieras multilaterales.	Poderes ejecutivo y legislativo, gobiernos federal, estatales y municipales, ciudadanía, sector privado, sector académico e instituciones financieras multilaterales.
Principal desafío	Gestión macroeconómica por una élite aislada de tecnócratas.	Desarrollo institucional muy dependiente de los cuadros intermedios del sector público.	Integración de actores sociales y políticos gubernamentales, privados y ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en Naim, 1995; Banco Mundial, 1997.

Cuadro 6. Funciones del Estado según el Banco Mundial

Intervención	Corregir las fallas del mercado			Aumentar la equidad
Mínima	Suministro de bienes públicos puros: defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y salud pública			Protección de los pobres: programas de lucha contra la pobreza, socorro en casos de catástrofe
Moderada	Abordar las externalidades: educación básica; protección del medio ambiente	Regular los monopolios: regulación de los servicios públicos políticas antimonopolio	Corregir información imperfecta: seguros (salud, vida y pensiones); reglamentación financiera; protección del consumidor	Ofrecer seguros sociales: pensiones con efectos redistributivos; subsídios familiares; seguros de desempleo
Dinámica	Coordinación de la actividad privada: fomento de los mercados; iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución: redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial, 1997.

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

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

### *Estado mínimo*

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

Los países industrializados se enfrentaron al aumento en los precios del petróleo en 1973 y 1979, aunque en la segunda ocasión aplicaron controles monetarios para reducir la inflación, pero exportaron su crisis y provocaron desempleo mundial. El efecto acumulado condujo a la recesión internacional de 1980-1982, que fue una llamada de atención por la severa crisis de liquidez de los países de medianos y bajos ingresos como resultado del desproporcionado aumento en las tasas de interés y una menor demanda de sus exportaciones, lo cual llevó a la contracción de ingresos en divisas, disparó su deuda externa y provocó graves efectos sociales.<sup>30</sup>

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

<sup>30</sup> Los lineamientos del BM se aplican a través de los documentos de "estrategia de asistencia al país" o CAS (*country assistance strategy*), donde se definen y justifican las acciones y se presupuestan los préstamos que quedan sujetos a seguimiento, control y evaluación detallada por personal del banco, lo que le otorga una posición de fuerza en la negociación con los gobiernos.

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

Bajo los supuestos de la economía neoclásica se impulsaron cambios en las funciones tradicionales del Estado para fortalecer el mercado bajo una concepción minimalista y con la idea de reducir su capacidad para centrarse en el suministro de bienes públicos puros, aunque en países como México, la retirada tuvo como límite las carencias sociales que tradicionalmente habían sido atendidas con recursos estatales [Banco Mundial, 1997].

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

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

La década perdida de los ochenta tuvo un efecto social devastador para América Latina y el Caribe. El promedio del producto interno bruto (PIB) por habitante en la región creció a 2.5% entre 1960 y 1970 y a 3.4% entre 1970 y 1980, mientras que bajó a -0.8% entre 1980 y 1990 y fue de 1.4% entre 1990 y 2001. Asimismo, la pobreza aumentó en el marco de un elevado nivel de desigualdad del ingreso. El porcentaje de población en condiciones de pobreza aumentó de 38% en 1980 a 50% en 1990, afectando con mayor intensidad a los residentes en el medio rural, indígenas, niños, mujeres, ancianos y discapacitados.<sup>31</sup>

La crisis de los ochenta fue un resultado de la combinación de varios fenómenos internos y externos; sin embargo, el efecto del aumento de las tasas de interés de Estados Unidos y el fracaso de los mercados de capital y del sistema financiero internacional fueron determinantes para disparar la deuda externa latinoamericana que asumió los costos bajo la acusación de tener empresas estatales ineficientes y corruptas, altas tasas de inflación y grandes déficits fiscales. El crecimiento económico se detuvo y aumentó la divergencia respecto a Estados Unidos y, aunque no hubiera habido corrupción y las empresas estatales hubiesen sido plenamente eficientes, es probable que la mayoría de los países de todos modos hubieran entrado en crisis [Stiglitz, 2003].

<sup>31</sup> Este retroceso en lo social se extendió a la década siguiente y sólo entre 1990 y 1993, el número de personas que vivían con el equivalente de menos de un dólar internacional por día aumentó de 101 millones a 110 millones en la región [ONU, 1997].

De acuerdo con los postulados neoliberales, las causas de la crisis en países como México y Chile eran la excesiva participación del Estado en la economía, la enorme burocracia que consumía la mayor parte de los recursos obtenidos por el sector público, la administración pública ineficiente que presionaba las finanzas públicas y aumentaba el déficit presupuestal (agravado por la corrupción) y que la producción de las empresas del Estado era incapaz de enfrentar la competencia y la industria era costosa y de mala calidad. Las propuestas eran reducir el sector público mediante la privatización de empresas, aplicar políticas de austeridad del gasto público, reducir la burocracia, terminar con prácticas populistas (como subsidios universales), ajustar los gastos sociales y la inversión y avanzar hacia la apertura comercial [Friedman y Friedman, 1998].

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

El supuesto central de la reforma neoliberal postulaba la recuperación del crecimiento económico perdido mediante incrementos en la productividad y con efectos multiplicadores positivos hacia el resto del sistema, incluyendo la mejoría en los niveles de bienestar de la población. Bajo este argumento

se definieron medidas de política económica agrupadas en dos grandes estrategias: 1) las políticas de estabilización mediante medidas fiscales y monetarias ortodoxas donde se fomentaba el papel central del mercado y 2) el ajuste del Estado al reducir sus funciones y su tamaño.<sup>32</sup>

Las diez reformas de política económica fueron las siguientes:

- 1) Disciplina fiscal. Aplicar la disciplina presupuestaria para reducir el déficit fiscal que había llevado a la crisis en la balanza de pagos y controlar la inflación como requisito necesario para el desarrollo económico (se asumía el compromiso de cumplir estrictamente con el pago de la deuda externa).
- 2) Reordenar las prioridades del gasto público. Disminuir el gasto público, sobre todo eliminando los subsidios generales y darle prioridad en áreas de alto retorno económico, con énfasis en salud, educación e infraestructura.
- 3) Reforma tributaria. Impulsar una reforma tributaria para mejorar la recaudación impositiva sobre la base de ampliar la base de contribuyentes y la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el impuesto al valor agregado (IVA).
- 4) Liberar las tasas de interés. Liberalizar el sistema financiero y promover tasas positivas de interés (lo que facilitó el libre ingreso y salida de capitales especulativos que, debido al establecimiento de la convertibilidad cambiaria que impone un cambio fijo, obtenían un seguro de cambio gratuito).
- 5) Tipo de cambio competitivo. Mantener un tipo de cambio estable y competitivo pero determinado por el mercado

<sup>32</sup> “La opinión de que los mercados generan por sí solos eficiencia económica —o, en términos más generales, que los mercados pueden por sí solos resolver los problemas básicos de la sociedad— se designa a veces con el nombre de fundamentalismo del mercado” [Stiglitz, 2003: 27].

como régimen intermedio (Estados Unidos ya se inclinaba por el tipo de cambio totalmente fijo o de libre flotación).

- 6) Liberar el comercio. El libre comercio sería la única forma de alcanzar el máximo bienestar. Al abrir los mercados y orientarlos hacia el exterior, se consideraba a la globalización como el único marco de referencia, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación (las exportaciones y las importaciones se multiplicaron, pero se redujo el porcentaje de componentes nacionales en los productos exportados, con lo cual se afectó a la planta productiva nacional y aumentó el desempleo).
- 7) Liberar la inversión extranjera. Atraer inversión extranjera y estimular las exportaciones del aparato productivo, aunque no se incluían las cuentas de capital.
- 8) Privatizar. Implantar un Estado minimalista mediante la privatización de las empresas públicas y su aprovechamiento como fuente de recursos y de reestructuración económica (en la mayoría de los casos el proceso de privatización presentó formas de corrupción y de transferencia de activos a bajo costo a una élite privilegiada), así como la incorporación de capital privado en los servicios públicos, la desconcentración y descentralización del aparato estatal.
- 9) Desregular. Considerar al sector privado como motor del desarrollo económico para lo cual era necesario desregular ampliamente las actividades económicas y administrativas, lo que incluía una reforma laboral para modificar las relaciones capital-trabajo, así como debilitar el corporativismo y el sindicalismo.
- 10) Derechos de propiedad. Garantizar los derechos de propiedad a un costo aceptable principalmente al sector informal [Williamson, 1990; Stiglitz, 1998].

El Consenso de Washington se basó en las teorías de la filtración, derrame o goteo asociadas con el postulado de “primero crecer y luego redistribuir”, cuyo fracaso resultó evidente, ya que la población en condiciones de pobreza aumentó constantemente, aun en las fases de mayor crecimiento económico. Las reformas agravaron o no evitaron el deterioro en los niveles de bienestar de un amplio sector de la población. Las políticas económicas no estaban diseñadas para combatir el problema de la pobreza; lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres, de tal manera que llevaron a más desigualdad e inestabilidad.<sup>33</sup>

El planteamiento general del Consenso no consideraba las limitaciones propias del funcionamiento de los mercados en los países atrasados; en particular, la información restringida y asimétrica de mercados incompletos y de competencia imperfecta con un alto grado de concentración del ingreso. Asimismo, en este conjunto de objetivos de política económica

<sup>33</sup> El principal representante del Consenso de Washington reconoce que “el conjunto de reformas era coherente, pero carecía de una serie de elementos imprescindibles en un programa de reformas, como que la política económica estabilizara los ciclos y corrigiera la tremendamente desigual distribución del ingreso que padece la región” [Williamson, 2003: 11]. También señala que era un programa aplicable a las condiciones de los países de América Latina en 1989 y no a todos los países en cualquier época. Recientemente se deslinda de doctrinas neoliberales que se reivindican desde la versión original del Consenso como el monetarismo, las tasas impositivas bajas que requiere la “economía de la oferta”, el Estado mínimo que niega toda responsabilidad de corregir la distribución del ingreso o la internalización de las externalidades, y la libre circulación del capital. Asimismo, apunta que el Consenso se volvió inoperante por los desacuerdos en los grandes lineamientos de política económica entre las instituciones financieras y el gobierno de Estados Unidos en la administración Bush, en particular por el desdén de éste hacia la distribución del ingreso, por su presión hacia países pequeños (como Chile y Singapur) para firmar acuerdos bilaterales de libre comercio para cercenar incluso los controles de capital más inteligentes, o bien, por su proteccionismo en agricultura o acero. Por ello, sugiere que las nuevas propuestas no se denominen Consenso II. Este tipo de diferencias de enfoque también explican la salida de Stiglitz del Banco Mundial en el año 2000 al criticar las recomendaciones generales de política a los países atrasados y endeudados, así como de Ravi Kanbur, que enfatizaba la redistribución del ingreso, las redes de seguridad social para enfrentar la pobreza y el establecimiento de controles a los flujos de capital [Wade, 2001].

estaban ausentes varios aspectos, como los relacionados con el papel que cumplen las instituciones y la sociedad civil como sujetos en el proceso de desarrollo, tampoco consideraba aspectos de desigualdad y equidad social, lo que evidenciaba la gama de prioridades en el Consenso y auguraba los posteriores efectos regresivos en la materia [Stiglitz, 2003].

### *Estado moderado o eficiente*

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

En muchos países sería útil privatizar muchas de las empresas de propiedad estatal. Los gobiernos tienen que dejar que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos. Sobre todo, ello significa invertir en educación, salud pública, nutrición, planificación de la familia y beneficencia; organizar una infraestructura social, material, administrativa, normativa y jurídica de mejor calidad; movilizar los recursos para financiar los gastos públicos, y crear el fundamento macroeconómico estable sin el cual no se puede hacer mucho [Banco Mundial, 1983: 10].

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

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

En América Latina, en general y como resultado de la aplicación de dichas medidas, el suministro de servicios sociales básicos se redujo en términos absolutos, en un periodo de disminución de la actividad económica que provocó desempleo, reducción en el ingreso real de los trabajadores y aumento de la pobreza, lo que confirma el carácter procíclico

del gasto social. Esta situación llevó a un incremento en la demanda social por servicios públicos, asociada a factores como la crisis económica del sistema, la ausencia de precios que reflejaran el costo creciente de dichos servicios, el aumento de la población con cambios en la estructura de edades, y el agotamiento del capital familiar acumulado que redujo su capacidad asistencial.

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

### *Estado dinámico o flexible*

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

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

Estos lineamientos profundizaron la instrumentación de los programas sociales focalizados (entre los cuales se encuentra el Progreso que inició actividades en 1997) y la inclusión del enfoque de género.<sup>34</sup> Al mismo tiempo, se promovió la participación privada en los espacios públicos tradicionales, como la salud, la educación, la vivienda y el medio ambiente. Las modalidades de inversión mixta se multiplicaron bajo el reconocimiento de los organismos financieros de que el mercado no tiene la misión de atender las necesidades sociales y que el Estado debe corregir sus fallas y omisiones en materia social. No obstante, las secuelas de las políticas de estabilización y ajuste implicaron que el Estado se deshiciera de sus empresas al privatizarlas y que con ello se debilitaran sus instrumentos para promover políticas de desarrollo.

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

<sup>34</sup> Con base en las recomendaciones formuladas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, desde una perspectiva de eficiencia y rentabilidad, el BM incluyó entre el conjunto de reformas las correspondientes al enfoque de género, considerando las que se aplicaban en el diseño e instrumentación de proyectos sociales de población, nutrición, salud, agua, higiene, educación y desarrollo rural y, posteriormente, las de proyectos productivos en desarrollo rural, energía y transporte, entre otros.

A los países en desarrollo se les sugería: 1) invertir en recursos humanos mediante la asignación de mayor presupuesto a educación primaria, la atención básica de la salud, la nutrición y la planificación familiar y mayor eficiencia en el gasto; 2) hacer más favorable el entorno a la empresa con menos regulación, más infraestructura e instituciones adecuadas; 3) abrir la economía al comercio y la inversión internacionales, lo que implicaba reducir aranceles, y 4) corregir la política macroeconómica a través del control del déficit público y la inflación para incentivar el ahorro y la inversión.

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

En este sentido y ante las evidencias, en el seno del BM surgieron voces disidentes que aceptaron que las reformas aplicadas en América Latina fueron un experimento con fallas de diagnóstico y diseño, como las siguientes: 1) las reformas de liberalización del comercio, de los mercados de capitales y del sector financiero aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad para enfrentarlo; 2) las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas; 3) las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público y se aplicaron de manera indiscriminada sin considerar las especificidades de cada país [Stiglitz, 2003].

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

En materia social, además del impacto agregado de las reformas y los cambios en el papel del Estado, algunas medidas macroeconómicas causaron efectos regresivos directos, por ejemplo, las de libre comercio, que en el sector agropecuario obligaron a los productores de economía campesina a competir con los grandes productores estadounidenses altamente subsidiados, o la aplicación de políticas monetarias restrictivas orientadas a reducir la inflación pero que inhibieron el crecimiento económico y el empleo. Respecto al gasto público, las reformas enfatizaron la austeridad fiscal para controlar la inflación, sin embargo, las consecuencias fueron graves ya que los recursos de la sociedad no se utilizaron plenamente lo que significó la postergación del desarrollo y efectos multiplicadores depresivos en el tiempo. Los efectos agregados fueron en cadena: aumentó el desempleo, lo que afectó con mayor fuerza a los trabajadores menos calificados y rurales; crecieron

las actividades informales y se redujo el ingreso de las familias; se mermaron los ahorros de los grupos más pobres, lo que redujo su capacidad de gasto en alimentación, educación y salud; aumentó su nivel de vulnerabilidad y riesgo. Esta secuencia mantuvo la desigualdad y la transmisión intergeneracional de la pobreza, asimismo profundizó fenómenos afines, como la migración, la informalidad y la inseguridad.

#### EL ESTADO DEMOCRÁTICO COMO ALTERNATIVA

Las crisis económicas recurrentes y sus graves impactos sociales se asocian con el papel del Estado en las diferentes etapas y las reformas aplicadas en América Latina. Las dolorosas lecciones indican que es necesario replantear las nociones minimalistas, modestas o aun eficientistas del mismo, frente a la evidencia de los grandes retos en equidad y promoción del desarrollo económico que enfrentan las sociedades.<sup>35</sup> El Estado puede y debe ser parte de la solución y no de los problemas del subdesarrollo en los aspectos económicos, sociales y administrativos.

En lo económico surgen nuevas propuestas orientadas a lograr un mayor equilibrio entre las esferas estatal y mercantil. Se reconsideran los dogmas sobre las bondades del mercado y se revisan los objetivos fundamentalistas acerca de la inflación, el déficit público, la privatización, la desregulación y la apertura indiscriminada del comercio. También se sugiere contar con un Estado fuerte y eficaz que tenga como

<sup>35</sup> "Es indudable que el capitalismo conlleva la desigualdad debido a las condiciones de asimetría que se dan en las relaciones del mercado que, si bien también constituye un espacio público, éste no tiene en su naturaleza una vocación distributiva y su eficiencia radica en la acumulación, es obligación de la sociedad civil en su conjunto contar vía la representación que materializa uno de los poderes del Estado, el marco legal y la regulación pertinente que en un sentido de equidad logre esquemas más justos de distribución de la riqueza y por ende de la elevación de la calidad de vida de la población" [León, 2003: 8].

objetivo central la reducción de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, sin descuidar sus funciones de regulación y fomento económico. Asimismo, es indispensable que promueva la recuperación del crecimiento económico y la mejoría en la distribución del ingreso.

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

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

tradicional de organización y gestión. El modelo innovador toma el impacto como el eje orientador y para su logro define la gestión y organización y estructura la estrategia, objetivos, procesos y funciones [Cohen, 2001; Uvalle, 2001].

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

- 1) El plano funcional o la división social del trabajo. La regulación y la intervención estatal siguen siendo necesarias en las áreas de educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico o inversión en infraestructura, en el entendido de que éstas no sólo deben tender a compensar los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino a capacitar a los agentes económicos para competir a nivel mundial. En este sentido, el proceso de desregulación estatal no debe conducir a la desprotección social [Bresser-Pereira, 2000]. Asimismo, la refuncionalización del Estado se ha expresado en los procesos de descentralización, privatización y desregulación que significan cambios importantes pero que también son reconsiderados en función de los resultados obtenidos. Para que se cumpla con los objetivos redistributivos es obligatorio que el Estado y la sociedad civil participen de manera concertada en esos procesos con un juego democrático en el procesamiento y gestión de las demandas y que se superen paradigmas previos

correspondientes al Estado planificador o al Estado neoliberal.

- 2) El plano material o la distribución del excedente social. El crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente para lograr el desarrollo. El aumento sostenido del PIB y el ingreso real tienen un efecto directo en la ampliación de oportunidades de desarrollo social y en la reducción de la pobreza absoluta, pero el complemento es el diseño de políticas sociales con principios redistributivos y de equidad, donde los recursos gubernamentales se alejen de enfoques de bienestar asistencialistas y se desplacen a los de inversión productiva orientados a reducir estructuralmente la desigualdad y la pobreza. La participación del Estado en este plano se cristaliza en la redistribución correctiva de la riqueza, por ejemplo, mediante un sistema fiscal consensuado con los recursos que la agencia central extrae de la sociedad y devuelve a la misma por medio de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo con una función de equilibrio. En este ámbito se expresan más claramente los resultados de la justicia distributiva o la equidad social en la medida en que se logran cambios en la estructura social y regional de un país para lograr su armonía. Se trata de garantizar grados aceptables de equidad social en la asignación de los costos y beneficios del desarrollo; establecer la parte del producto que retiene cada sector social para sí, con cuánto contribuye al sostenimiento del Estado y, por la vía de transferencias y servicios, cuánto se destina a la redistribución de ese producto social. Para ello, el Estado debe ejercer su potestad fiscal para controlar y supervisar la recaudación, establecer un sistema fiscal que contemple las relaciones intergubernamentales, decidir el tratamiento a aplicar a sectores u organizaciones específicos, determinar los

sectores que deben contribuir más o menos y obtener los recursos que permitan tanto el ejercicio de las actividades estatales como la transferencia de recursos con un sentido redistributivo progresivo.

- 3) El plano de la dominación o la correlación de poder. Las relaciones Estado-sociedad han evolucionado desde un modelo clientelar-burocrático, patrimonialista y corporativo de fuerte sesgo estatista y débil participación social, hacia otro tecnocrático-verticalista de corporativismo mercantilizado y con una sociedad de pobres como clientela. Estas relaciones están crecientemente condicionadas por los efectos de la globalización, la internacionalización del Estado y la integración económica regional. De manera asociada, existen actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional y desencadenan procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública dentro de los países. Hay que señalar que la exclusión, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los procesos de reforma estatal hacen todavía más evidente la sensación de que la esfera pública tiende a desvanecerse, debilitando aún más al Estado posreforma. Frente a este paradigma surge uno nuevo desde la sociedad con formas de organización independiente, pero que también permiten la legitimación del Estado en la medida en que éste responde a las necesidades de aquella. En conjunto, estos procesos replantean el papel de la representación política y la participación social, es decir, de los nuevos espacios, actores y mecanismos por intermedio de los cuales pueden crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos para que la agenda pública refleje equitativamente las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad. En este esquema democrático se modifican las nociones

de espacio público y espacio privado, sobre todo con el aumento de la capacidad de los grupos organizados de la sociedad civil que pueden incidir en el diseño de las estrategias nacionales, regionales y locales de impacto redistributivo [Oszlak, 1997].

Como se expuso anteriormente, el papel del Estado y sus relaciones con el mercado y la sociedad civil han cambiado históricamente según las características de cada sociedad y de sus modalidades de inserción en el sistema mundial. En este sentido, es evidente la necesidad de un equilibrio entre dos valores centrales del proceso civilizatorio que los involucran: la libertad que favorece el desempeño de los mercados pero que genera desigualdad y pobreza, y la igualdad de derechos humanos garantizados por el Estado (cuadro 7).

En este contexto, la justicia distributiva se consolida como el núcleo de los objetivos de las sociedades, por lo que es indispensable analizar las características de las políticas sociales en función de los modelos de desarrollo económico y los modelos de bienestar.

## Cuadro 7. Tipos de Estado y sociedad civil

Características	Estado desarrollista	Estado neoliberal	Estado democrático
Papel del Estado	Función central y unificante. Proveedor de servicios. Integrador social. Centraliza el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas sociales, organizadas sectorialmente.	Función subsidiaria. Cede al sector privado (nacional o internacional) parte de sus funciones sociales. Mantiene una función jurídica reguladora y subsidiaria hacia los pobres.	Funciones de regulación en el desarrollo social. Recupera funciones redistributivas aunque indirectas. Amplía la concentración con actores sociales para legitimar el ejercicio de estas funciones. El mercado cumple una función racionalizadora con "correcciones" desde antes reguladores.
Sentido de la equidad	Extensiva a la justicia social. La equidad se asocia a la distribución del ingreso y al acceso universal a servicios básicos, educación, salud y seguridad social.	Restringida a la igualdad de oportunidades (ausencia de trabas para la competencia, regulación antimonopólica, etc.). Alcance compensatorio, mediante inversión en subsidios para elevar la productividad de los pobres, atender urgencias básicas y garantizar mayor gobernabilidad económica. El derecho a la equidad como derecho individual. Algunos niveles de equidad son funcionales a la gobernabilidad sistémica.	Simbólicamente real y tendencialmente material. Extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas, a presencia pública, capacidad de gestión extendida a todos los actores). Extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización. Funcional a un proyecto de gobernabilidad progresiva.
Mecanismos de toma de decisiones	La asignación de recursos sociales se concentra en el poder ejecutivo. Efectos distribuidos de manera patrimonialista hacia la sociedad.	Predomina el mercado o los criterios de mercado en las decisiones sobre la asignación del gasto social. Aplican criterios de costo-beneficio en la inversión social y la racionalización de recursos.	Las decisiones emanan más del juego democrático de procesamiento de demandas. Descentralización progresiva en el diseño y la ejecución de políticas.
Patrones de articulación Estado-sociedad	Cientelar-burocrático, patrimonialista y corporativismo de sesgo estatista. Mecanismos débiles de representatividad	Tecnocrático-verticlista en la relación entre el Estado social y la "sociedad de los pobres". Tendencia corporativista de mercado	Sistema institucional para procesar demandas de actores diversos. Instituciones transparentes en la resolución de conflictos

continúa...

(Continuación del cuadro 7)

Características	Estado desarrollista	Estado neoliberal	Estado democrático
Magnitud y perfil de los sectores sociales del Estado	<p>institucional frente a fuertes relaciones directas entre las bases sociales, el liderazgo del Estado y las cúpulas de los partidos políticos.</p> <p>Sectores grandes y macrocefálicos en el aparato del Estado (en educación, salud y seguridad social). Estado benefactor con políticas sociales sectoriales a escala y cobertura universal.</p>	<p>(mediante <i>lobbies</i> e instituciones intermedias diversas) en el juego de presiones desde la sociedad hacia el Estado</p> <p>Sectores reducidos pero eficientes en el Estado para el diseño, la gestión y la ejecución de políticas sociales. Tendencia a centralizar y hacer eficiente la asignación y gestión de recursos. Reducción de los sectores sociales. Descentralización en ejecución de políticas. Metas de autofinanciamiento a mediano plazo. Privatización de la oferta de satisfactores con calidad según capacidad de pago del cliente.</p>	<p>y la asignación de recursos. Mecanismos de financiamiento con gestión compartida entre Estado y grupos organizados de la sociedad civil. Actores sociales con capacidad para incidir en las pugnas redistributivas y en el diseño de estrategias nacionales.</p> <p>Tamaño flexible y dinámico según desafíos y necesidades. Eficiencia tecnológica y manejo de la complejidad y la incertidumbre. Tendencia a la cohesión entre distintas entidades y actores para diseñar y ejecutar políticas. Concertación entre actores para recursos y tipos de apoyo. Abordaje sistémico de necesidades sociales que trasciende el enfoque sectorial. Papel central de la información y la comunicación en la relación entre los sectores sociales, los beneficiarios y demandantes de servicios.</p>
Descentralización	<p>Predomina la planificación regional centralizada, en aras de la diversificación económica y la integración nacional.</p>	<p>Descentralización parcial, asociada a la privatización, la eficiencia, la reducción del gasto social-estatal y el descargo de funciones sociales hacia entidades descentralizadas (públicas y privadas).</p>	<p>Descentralización asociada al fortalecimiento de los poderes locales y a la desconcentración de recursos. Lo local-municipal es nuevo eje de la gestión y ejecución de programas y políticas sociales; y receptáculo de las demandas sociales de la comunidad. La descentralización se asocia a la desburocratización y la democratización del Estado.</p>

Fuente: elaborado con base en Esping-Andersen, 1993; Hopenhayn, 1995; Héller, 1995.

#### 4. LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

La desigualdad y la pobreza son conceptos que aluden a situaciones diferentes, aunque están estrechamente relacionados. En general, la desigualdad se refiere a la distribución polarizada o inequitativa, en mayor o menor grado, de un conjunto de unidades de análisis (en el aspecto social, hogares, personas, regiones, ciudades, etc.), que ocupan una posición en una serie estratificada según la jerarquía de determinadas cualidades en el tiempo y en el espacio. La desigualdad social, es el producto de sanciones, normas, poder y clase que se generan en las relaciones sociales, aunque también de varios mecanismos que la reproducen, entre los más destacados: 1) la propiedad de los medios de producción, principalmente tierra, trabajo y capital; 2) el acceso a los ingresos laborales condicionados a la oportunidad de acceder y mantener un trabajo remunerado, así como a la distribución del ingreso (salario, renta y ganancia), y 3) la heterogeneidad estructural relacionada con la capacidad de la fuerza de trabajo de producir en función de su nivel de productividad [Vuskovic, 1993].

La pobreza, por otra parte, es un concepto complejo que alude a las carencias o rezagos de un grupo social colocado en la franja inferior de acuerdo con diferentes indicadores de medición. Estos grupos tienen un acceso desigual y limitado a los recursos productivos y una escasa participación en las decisiones en las instituciones sociales y políticas. Los pobres enfrentan un acceso restringido a la propiedad, perciben bajos ingresos y refieren niveles de subconsumo; escasas oportunidades sociales, políticas y laborales; insuficientes logros

en nutrición, salud, educación; limitado acceso, uso y control de recursos naturales, entre otras condiciones.

El estudio de este fenómeno ha evolucionado en el tiempo. Las corrientes de análisis tradicional de la pobreza se concentraron en visiones unidimensionales e individualistas con el predominio del enfoque de bienestar económico, expresado en una función de utilidad con valores de ingreso y consumo referidos a un conjunto de bienes y servicios analizados cuantitativamente. Los nuevos enfoques abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo que involucra, además de la privación física, factores no materiales relacionados con la privación social, como las capacidades, realizaciones y oportunidades; asimismo, al tener como referencia los cambios estructurales de los países en la globalización, se estudian asuntos como el nuevo mercado laboral (flexibilización y precariedad), la exclusión, la vulnerabilidad, la segmentación (laboral, educativa y residencial), la polarización social, la socioespacial y la seguridad humana.

A continuación, se exponen los conceptos y métodos de medición básicos de la pobreza, en los enfoques tradicionales y emergentes que la estudian.

#### EL CONCEPTO DE POBREZA

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

aspiraciones (pobreza subjetiva) o por su duración (temporal o coyuntural).

La definición de pobreza absoluta se remonta a fines del siglo XIX, cuando Benjamin Rowntree estableció que una familia estaba en situación de pobreza cuando los ingresos totales eran insuficientes para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia. Lo mínimo lo definía a partir de necesidades de alimentación, vestido, habitación, calefacción, combustible y utensilios para cocinar y lavar. Estos bienes y servicios se compraban al precio más bajo y en las mínimas cantidades indispensables para asegurar solamente la subsistencia física. Con este método, determinó que quince chelines era el ingreso mínimo semanal por familia para satisfacer solamente sus necesidades alimentarias. Este nivel es la línea divisoria que permite clasificar a la población entre pobres y no pobres y se ha considerado como una medida de pobreza absoluta. Si se agregaban las restantes necesidades señaladas, el ingreso mínimo aumentaba a veintiséis chelines. Con estos criterios, 10 % de la población de York, Inglaterra, era pobre en la época [Kanbur y Squire, 1999]. La pobreza absoluta se acerca a la noción de pobreza extrema cuando los individuos no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado. Se trata de una condición absoluta donde las carencias generan deterioro orgánico.

“Si hay hambre y ésta causa muertes —no importa cómo se vea la imagen relativa— es claro que hay pobreza” [Sen, 2003]. Esta afirmación refleja la noción de la pobreza absoluta como fenómeno vigente en el espacio de las capacidades, es decir, se trata de un núcleo irreductible de privación. No obstante, a menudo éste toma una forma relativa en el espacio de los bienes; es decir, mientras las carencias son absolutas —como es la necesidad de alimentación—, la forma concreta de resolverla será diferente según el tiempo y el lugar. Dicha diferencia tiene consecuencias prácticas en estudios comparativos. Esta población requiere mejorar urgentemente sus condiciones de

nutrición y salud para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la sociedad y existe consenso en que este grupo representa la población objetivo prioritaria de las políticas y los programas de corte social.

La pobreza moderada se entiende como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de progreso de cada sociedad, las cuales varían en tiempo y espacio. Se trata de una condición relativa ya que esta población carece de algunos bienes y servicios que le impiden funcionar como persona o integrarse al entorno social, pero que por su nivel de alimentación y salud puede participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor acceso a las oportunidades disponibles.

La pobreza relativa, por su parte, se sustenta en la idea que las necesidades no son fisiológicamente establecidas sino culturalmente determinadas [Townsend, 2003]. En este sentido, la pobreza moderada se entiende como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad, las cuales varían en tiempo y espacio. Al igual que la pobreza moderada, se trata de una condición relativa.

Mientras que la pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas, en uno relativo es la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades, aunque en este último caso existe controversia al elegir el grupo de referencia para comparar dichos medios.

La pobreza es temporal o coyuntural cuando se producen caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles, por ejemplo, por reducción salarial o desempleo coyuntural de sus miembros en fases de crisis económica. La pobreza es crónica cuando se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados, por ejemplo, escolaridad o niveles satisfactorios

de salud, y, por lo tanto, es transmitida intergeneracionalmente. Asimismo, se acepta la necesidad de entenderla como un proceso con cambios en el largo, mediano y corto plazos, aunque sobresale su relación con el mercado laboral, el empleo y el desempleo [Townsend, 2003].

Las carencias se pueden expresar en varios ámbitos, como: 1) ingreso insuficiente de los hogares y las personas según flujos monetarios y no monetarios, o bien, propios y públicos; 2) subconsumo de una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, que en su forma extrema se expresa como debilidad biológica; 3) rezagos en capital físico (vivienda) o humano (salud y educación); 4) alejamiento de mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos; 5) mayor vulnerabilidad social y laboral asociadas a las carencias de seguridad básica; 6) aislamiento de las oportunidades de participación en las decisiones colectivas para la defensa de los intereses ciudadanos; 7) debilidad en el capital social entendido como red social de apoyo y 8) escaso bienestar en un sentido subjetivo, como un nivel de satisfacción personal adecuado o felicidad.

La pobreza se refiere también a rezagos de un grupo social respecto a un estándar mínimo, mientras que la desigualdad considera diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad o el grado de concentración y polarización en la distribución del ingreso según todos grupos de población. En general, se entiende que la pobreza no es sólo desigualdad. Asimismo, es posible medir la dispersión o desigualdad entre los pobres como un componente importante de la pobreza, además de cuantificar el número relativo de pobres o la brecha que los separa de la línea de pobreza. Los mecanismos en la asignación de los recursos dentro del hogar, que es una unidad de consumo colectivo, también pueden llevar a formas de desigualdad que coloquen a algunos de sus integrantes en

condiciones de pobreza, aunque existan recursos suficientes para evitarlo. En América Latina este enfoque es obligado por su estrecha relación con las causas de la pobreza, así como sus limitantes para superarla.

#### LOS ENFOQUES TRADICIONALES DE LA POBREZA

Entre los enfoques y métodos más utilizados para el análisis y la medición de la pobreza destacan tres: 1) el monetario o línea de pobreza, 2) el de necesidades básicas insatisfechas y 3) el de medición integrada de la pobreza.

#### *El enfoque monetario o la pobreza de ingreso*

Este enfoque económico es el más difundido y aplica a las personas de hogares cuyo ingreso per cápita es insuficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados mínimos, evaluados a precios de mercado. El cálculo de un umbral o línea de pobreza permite clasificar a los hogares pobres (extremos y moderados) y no pobres según su nivel de ingreso. En este caso la definición de la pobreza implica establecer las normas (mínimas o deseables) de consumo de la población, generalmente en rubros como alimentación, atención a la salud, asistencia a la escuela, transporte público, comunicaciones básicas (correo, telégrafo y fletes), pago de servicios domésticos y recreación y cultura. Este enfoque se relaciona con el biológico, ya que se considera que las familias se encuentran en condiciones de pobreza primaria cuando sus ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. Se considera el hambre como la manifestación más grave de la pobreza, es decir, el subconsumo alimentario,

condición que se acerca a un núcleo irreductible o límite inferior, mismo que resulta adecuado a la realidad que enfrentan la mayoría de los países subdesarrollados. En este sentido, se trata de la pobreza extrema entendida como aquella que afecta a la población cuyo ingreso se ubica por debajo del costo de la línea de pobreza que garantiza el número de calorías y proteínas indispensable para sobrevivir y trabajar. Sin embargo, la medición de estos requerimientos nutricionales mínimos presenta algunas dificultades de método, por ejemplo, las características genéticas o culturales de las sociedades regionales son diferentes, por lo que es difícil trazar una línea estándar aplicable a cualquier individuo. La canasta básica de alimentos, expresada en dinero y definida según el criterio de minimización de costos, no siempre coincide con los hábitos alimentarios reales de grupos de población específicos. Otra dificultad adicional estriba en calcular el costo de los bienes y servicios no alimentarios considerados básicos que necesita la población [Cepal, 1991; Sen, 1992; Férrez y Mancero, 2001].

### *El enfoque de necesidades básicas insatisfechas*

En este enfoque se intenta superar la medición de la pobreza únicamente a partir del ingreso, el cual es sólo una de las variables que determinan las necesidades. La pobreza se entiende entonces como una condición de rezagos o carencias inherentes a ella, principalmente en aspectos como el derecho de acceso a bienes y servicios públicos (agua, electricidad y drenaje), propiedad de activos o patrimonio básico acumulado (vivienda), tiempo disponible para la educación (calidad y cantidad), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar, así como activos no básicos.

El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) consiste en: 1) definir las necesidades básicas y sus componentes

(qué es necesario) considerados esenciales para la subsistencia, 2) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción para cada necesidad y componente, 3) definir un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión, y 4) clasificar hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres [Boltvinik y Hernández, 1999].

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

### *La marginalidad y la marginación*

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

Por otra parte, los estudios de marginación, como los realizados en México, son una variante del enfoque de NBI, ya que analizan la pobreza por medio de índices resumen compuestos, obtenidos a partir de análisis multivariado o factorial, en particular el de componentes principales aplicados a un grupo de indicadores de rezago socioeconómico y demográfico reportados en censos y con un fuerte componente territorial en diferentes ámbitos (entidades federativas, municipios, localidades y áreas geostatísticas básicas). La estimación de las necesidades insatisfechas permite clasificar los territorios en categorías de pobreza, lo que ha permitido elaborar “mapas de pobreza”. Esta línea de estudio ha sido utilizada para diseñar estrategias y políticas sociales focalizadas, así como para asignar recursos dirigidos a reducir las desigualdades y rezagos socioespaciales y con ello lograr la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios [Conapo y Conagua, 1993].

### *El enfoque de medición integrada de la pobreza*

En este caso se combinan valores de los métodos de línea de pobreza (LP) (que mide pobreza por ingreso privado corriente) y NBI (que mide pobreza por insatisfacción de necesidades y carencia de inversión de capital y consumo público) de las mismas unidades de análisis (hogares). El número de pobres es la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección. Por esta combinación de métodos se considera un mayor número de factores que caracterizan la pobreza, aunque algunos de ellos (como salud) pueden ser estimados por ambos. En este método se calcula un índice global para cada hogar que considera el promedio ponderado de cada rubro de necesidades normativas [Boltvinik, 1992].

## LOS OTROS ENFOQUES DE LA POBREZA

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

### *El enfoque de capacidades y realizaciones*

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

Algunos funcionamientos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos éstos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias..., al tratar con la pobreza extrema en economías en desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad de estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de

la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa [Sen, 1998: 56].

En el enfoque de capacidades y realizaciones, una persona será pobre si carece de los recursos necesarios para llevar a cabo un cierto mínimo de actividades. Esta definición de la pobreza es multidimensional, ya que toma en cuenta el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Este enfoque pone el énfasis en las personas y sus oportunidades, no en su nivel de ingreso, consumo o percepción de bienestar (enfoques incompletos), es decir, evita confundir medios y fines. Los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, en tanto que las características personales (edad, género, discapacidad, etc.) y el contexto social (características epidemiológicas, servicios públicos de educación y salud, medio ambiente físico y social, entre otros) definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. Lo fundamental en el fenómeno de la pobreza es que los pobres tienen capacidades inadecuadas para desarrollarse y para transformar los medios en fines [Sen, 1992 y 2003].

El enfoque de capacidades se expresa en el concepto de desarrollo humano entendido como el estado en que se encuentran las libertades de las personas, o bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: 1) alcanzar una vida larga y saludable, 2) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos y 3) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Este concepto se ha cuantificado, aunque de manera reduccionista, en el Índice de Pobreza Humana o en el de Desarrollo Humano.

### *La exclusión social*

La exclusión se refiere a las dificultades de acceso de algunos individuos y hogares a los procesos de desarrollo como resultado de una débil capacidad de integración del modelo social. O bien, la falta de acceso al nivel de vida y bienestar considerados como aceptables en una determinada sociedad. También se entiende como la negación o no realización de los derechos sociales, tales como a un cierto nivel de vida, al trabajo, a la vivienda y a la educación. La exclusión significa la desintegración de los lazos individuales, comunitarios o sociales con el sistema. También concierne a la brecha que existe entre situaciones o grupos en una o más áreas de la vida social, aunque no necesariamente está relacionada con la pobreza. En otro sentido, la exclusión social es un proceso multidimensional, mientras que la pobreza es uno de sus resultados [Vranken, 2001].

La exclusión se expresa en varios ámbitos relacionados: 1) en lo económico, sobre todo en un mercado laboral estrecho y en un ingreso insuficiente que reducen el acceso a los bienes básicos (exclusión social directa); 2) en lo político e institucional, por la marginación en la toma de decisiones que incidan, por ejemplo, en el acceso a servicios públicos; 3) en lo cultural (identidad, conocimiento y valores), en la debilidad de redes sociales primarias asociada a formas de discriminación étnica y de género, y 4) en lo espacial (territorio y localización), por desventajas e inaccesibilidad a los mercados de bienes y servicios. Este enfoque aporta elementos para diseñar políticas de inclusión de tipo compensatorio a los factores que conducen a la exclusión, entre las que destacan las producidas en el mercado laboral [Arriagada, 2000].

### *La vulnerabilidad social*

Este enfoque enfatiza la noción de riesgo diferencial, es decir, la división de las personas y los hogares en grupos con capacidad de

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

Existen por lo menos tres tipos de vulnerabilidad: 1) la marginalidad, entendida como la falta o debilidad de vínculos de las personas con el trabajo y, en consecuencia, la insatisfacción de sus necesidades básicas; 2) la pobreza misma, que significa la exposición a factores de empobrecimiento y una baja generación de oportunidades determinada por el nivel de activos; y 3) la exclusión de la modernidad, que afecta sobre todo a los jóvenes que, al no adquirir capacidades y destrezas (educación), reproducen generacionalmente la pobreza [Arriagada, 2000].

### *La segmentación y la polarización social*

Las formas de segmentación social pueden ser de tipo laboral, educativa y residencial, y tienen incidencia en la formación del capital social individual, social colectivo y ciudadano de los pobres urbanos. La combinación de los dos grupos influye en el

grado de aislamiento o integración en la sociedad de estos últimos y, en general, amplía la polarización social [Kaztman, 2001].

### *Segmentación laboral*

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

En este nuevo escenario, un sector pequeño de trabajadores urbanos altamente calificados, vinculado a actividades líderes de la economía (terciario superior), cuenta con salarios elevados y seguridad en el empleo, mientras que otro sector mayoritario poco calificado y excedentario se convirtió en inseguro, inestable, con salarios bajos y carente de seguridad social y, por lo tanto, aumentó la incertidumbre acerca de sus ingresos presentes y futuros. Por ello, los trabajadores, aun

aquellos que establecen relaciones típicamente capitalistas, es decir, los asalariados y residentes en zonas urbanas donde se localiza la planta industrial, se colocan en una situación de creciente exclusión social. Asimismo, ante las recurrentes crisis y recesiones económicas, el mercado laboral se estrecha y el trabajo formal pierde fuerza como mecanismo de inclusión social, los empleos protegidos y estables se reducen, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo.

Ante el empleo precario, un importante número de trabajadores y los miembros de sus respectivos hogares están obligados a realizar mayores esfuerzos para lograr su reproducción, lo que incluye, por ejemplo, la informalidad, el trabajo infantil y las dobles jornadas, entre otras estrategias de sobrevivencia. Aunque casi todos los miembros de la familia pueden contribuir con algo para su bienestar, la capacidad de los adultos para obtener ingresos determina la mayor parte de ese bienestar. Aproximadamente la mitad de las personas que viven en la pobreza están en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). En el mercado laboral se observa una mayor polarización social, con escasa movilidad ascendente y reducción de los ingresos de los sectores medios. Una gran cantidad de personas en edad activa, sobre todo habitantes urbanos, no logra establecer vínculos con un mercado formal de trabajo que le permita su integración social. La ciudad de hoy, entonces, genera nueva pobreza, es más polarizada y dual que antes [Lindenboim *et al.*, 2001; Kaztman, 2001].

En otro sentido, desde la perspectiva de las necesidades y los derechos humanos, entre las características más dañinas de la pobreza se encuentran la pérdida de la dignidad y la autoestima, porque debilitan las relaciones en el seno de la familia, la comunidad y la sociedad mayor, lo que también reduce la posibilidad de librarse de un ciclo de privaciones que puede durar varias generaciones. En este contexto, el trabajo

tiene una importancia fundamental porque permite mantenerse uno mismo, contribuir al bienestar de la familia y de la comunidad y mueve al respeto de uno mismo y de los demás [Banco Mundial, 2000]. No obstante, existen fuertes diferencias sobre la manera en que se debe generar empleo y de qué calidad debe ser.

### *Segregación educativa*

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

### *Segregación socioespacial*

Este enfoque se refiere a la segmentación social entendida como la concentración y la dispersión en los espacios principalmente

urbanos de familias y hogares de una condición semejante y que se puede expresar en características socioeconómicas, étnicas, etarias, culturales o de origen migratorio, entre otras. La segregación tiene por lo menos tres dimensiones: 1) el grado de concentración espacial de los grupos sociales, 2) la homogeneidad social de los espacios intraurbanos y 3) el prestigio social de las áreas o barrios de las ciudades. Las dos primeras son dimensiones objetivas y se pueden representar por medio de índices y planos temáticos para localizar a la población en unidades espaciales de análisis (por ejemplo, municipios, localidades, delegaciones, colonias, áreas geoestadísticas básicas o manzanas). A su vez, la tercera dimensión es de tipo subjetivo y se refiere a formas de representación mental, percepciones o estigmas asignados a la población que reside en una colonia, barrio o área de la ciudad. La segregación puede ser positiva o negativa, ya que en el primer caso puede contribuir a la realización de negocios inmobiliarios urbanos, a capitalizar la renta de suelo y a “hacer ciudad”, mientras que en el otro extremo se favorece la desintegración social asociada con el surgimiento de los “nuevos pobres”, es decir, con población afectada por el desempleo, subempleo, informalidad, delincuencia, drogadicción, inseguridad, analfabetismo, entre otros aspectos. En este caso destacan los *ghettos* de negros y latinos en Estados Unidos, los barrios de inmigrantes en las ciudades europeas y las áreas de trabajadores informales en condiciones de precariedad, con escasez de servicios y equipamiento en las ciudades de América Latina [Sabatini, 2003].

La segregación socioespacial ha aumentado en la región en la medida en que las estrategias de exclusividad residencial de los estratos ricos expulsan a los pobres o las políticas de vivienda localizan sus proyectos para grupos de bajos ingresos en zonas de las periferias urbanas alejadas del centro donde el costo del suelo es menor, los servicios públicos son insuficientes o ineficientes, o aun en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Estas tendencias se pueden analizar en los

espacios urbanos como un todo, considerando el conjunto de unidades socioespaciales de una ciudad y elaborando mapas según índices de medición de calidad de vida, de bienestar o de rezago expresados en categorías graduales (del tipo alto, medio y bajo). En este sentido, se expresa el concepto de segregación al agrupar hogares, viviendas, barrios, colonias, municipios o delegaciones en estratos socioeconómicos, en una nueva configuración que pasa de la ciudad nuclear y concentrada hacia la ciudad-región, polinuclear, expandida, dispersa y difusa.

### *La seguridad humana*

Esta línea de análisis pone el acento en tres aspectos que afectan a los pobres urbanos: 1) la crisis del espacio público en los nuevos barrios pobres, 2) su inseguridad y 3) la vulnerabilidad de los pobres en su desplazamiento por la ciudad. Si bien el aumento de la delincuencia y la percepción de inseguridad por la ciudadanía son fenómenos multicausales que rebasan a la pobreza, es un hecho que las grandes ciudades posfordistas de América Latina tienden a ser fragmentadas, conflictivas e inseguras y que estos fenómenos se interconectan, por ejemplo, como focos de riesgo expresados en el estigma de barrio o colonia, en medios y rutas de transporte público de pasajeros utilizado por los pobres o en el aislamiento de áreas residenciales atrás de enrejados que aparentan fortalezas urbanas [Arriagada, 2000].

### *La discriminación*

La pobreza se relaciona también con factores de discriminación, como el género, la raza, la etnia, la edad y las condiciones de discapacidad de las personas. En este sentido, se trata de una construcción social de la desigualdad que justifica un trato

diferenciado en los espacios laboral, doméstico, comunitario y social, así como una asignación injusta de los recursos. Cabe señalar que diferentes diagnósticos socioespaciales indican que existe una correlación significativa entre las condiciones de discriminación y la pobreza en América Latina; por ello, se toman en cuenta de manera creciente en el diseño de las políticas sociales.

#### REFLEXIONES GENERALES

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

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

Aunque el debate continúa, se acepta que la pobreza absoluta es más grave en las zonas rurales, en tanto que es menos profunda en zonas urbanas donde, no obstante, han surgido nuevas formas de pauperización asociadas a procesos de exclusión, vulnerabilidad, segmentación, segregación y polarización social que generan importantes retos para las políticas sociales. En términos metodológicos, es importante detectar aquellas variables que presenten una alta correlación con los fenómenos normalmente asociados a la pobreza y no limitarse al ingreso.

También es indispensable ubicar el fenómeno de la pobreza en otros contextos, por ejemplo, en los procesos de exclusión laboral formal y de los servicios básicos, la metropolización, la terciarización y la globalización, impulsados por las modernas fuerzas del mercado que influyen en la división internacional del trabajo, en la conformación del territorio y en las condiciones de vida de la población.

Las bases conceptuales del análisis y la medición de la pobreza y de la riqueza, como se menciona en el Informe de la Comisión Brundtland, también se han orientado hacia el desarrollo sustentable, entendido como aquel que “satisface las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de cumplir con sus propios requerimientos” [ONU, 1987].

Bajo esta idea, la riqueza de un país incluye el capital físico (bienes manufacturados, edificios, maquinaria, carreteras, etc.), pero también el capital humano (salud, conocimiento y capacidades), el capital natural (ecosistemas, minerales y combustibles fósiles) y las instituciones (gobierno, sociedad civil y Estado de derecho). El desarrollo será sustentable si y sólo si la riqueza de una economía en relación con su población se mantiene en el tiempo. El crecimiento económico entonces forma parte de la riqueza generada, pero no se debe entender sólo como crecimiento del producto interno bruto. A partir de este nuevo paradigma se estima que durante las tres décadas

pasadas, el mundo rico disfrutó de un “desarrollo sustentable”, mientras que en el mundo pobre (con excepción de China) no, en este caso porque aun cuando hubiera incrementado su PIB por habitante (con capital físico y capital humano), su riqueza habría disminuido porque éste no ha compensado la degradación del capital natural, el cual además tiene límites de reposición, como lo demuestra el calentamiento global, entre otros fenómenos [Dasgupta, 2005].

El nuevo marco para la formulación de políticas requiere entonces de la combinación de aspectos sectoriales (salud, educación, vivienda, servicios, empleo e ingreso, entre otros), familiares (ciclo de vida y distribución interna de los recursos), discriminatorios (edad, sexo, etnia o discapacidad) y de las potencialidades territoriales (capital social y recursos naturales).

En resumen, los conceptos, los enfoques y los métodos de medición de la pobreza son relevantes para el diseño y la instrumentación de las políticas públicas, en particular las de impacto social y redistributivo que inciden directamente en la legitimación del Estado. A su vez, la acción del Estado se justifica entonces ante las fuerzas del mercado, y a pesar del reciente debilitamiento de sus funciones de planeación, participación, regulación y gestión, éstas continúan vigentes y cada vez con mayor demanda de participación de la esfera social.

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



## SEGUNDA PARTE



## 5. LOS MODELOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Los modelos de desarrollo van de modalidades desarrollistas tradicionales a neoliberales y de éstas a las alternativas o emergentes. En América Latina, de acuerdo con las relaciones que se establecen entre las esferas social, mercantil y estatal, existen desde la mitad del siglo xx, por lo menos, los siguientes tres grandes paradigmas de desarrollo con sus respectivas políticas sociales que pueden ser contrastados de manera esquemática.

- 1) El desarrollista, con un Estado de bienestar periférico o rudimentario, con amplia participación de masas bajo esquemas corporativos, con un mercado controlado, donde las necesidades básicas (alimentación, salud y educación) son vistas como medios para la modernización.
- 2) El neoliberal, con un mayor peso del mercado y un Estado débil donde se privilegia la eficiencia económica y los derechos sociales se entienden como una inversión en capital humano como insumo para el crecimiento económico.
- 3) El de desarrollo humano, con la propuesta de otorgarle mayor importancia a la sociedad frente al Estado y el mercado mediante la construcción de ciudadanía y la aplicación prioritaria del criterio de equidad, donde las necesidades y derechos humanos son fines en sí mismos. En esta propuesta la democracia y el Estado cumplen una misión fundamental para lograr el desarrollo integral de las personas, mediante medidas dirigidas a reducir la desigualdad y donde los pobres

requieren de condiciones preferenciales más igualitarias, por ejemplo, con la integración de las políticas económica y social, la promoción del empleo digno, la dotación universal de bienes y servicios básicos o la reestructuración del gasto público para fines sociales.

Las características generales de estos modelos de desarrollo se presentan en el cuadro 8.

#### LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Los modelos de desarrollo han presentado varios cambios en sus respectivas estructuras sociales, como los siguientes: 1) de fuerte participación estatal a mayor incidencia del mercado, 2) de decisiones centralizadas, corporativas y verticales a formas emergentes de participación social en espacios más democráticos, 3) de una operación centralizada y estatista a variantes descentralizadas y privatizantes con una nueva corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad, 4) de la carencia total de evaluación a formas de contraloría estatal o social, 5) de cobertura universal de los trabajadores formales a la focalización más refinada y a la cobertura universal diversificada, 6) de la protección de los derechos sociales a la protección de los derechos individuales y formas de equidad con reconocimiento a la diversidad y 7) de sociedades desiguales y desintegradas a la búsqueda de sociedades inclusivas.

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

Cuadro 8. Modelos de desarrollo.

Característica	Desarrollista	Neoliberal	Humanista
Sentido	Desarrollo económico	Maximización del ingreso.	Ampliar las opciones y capacidades humanas para alcanzar el bienestar integral.
Esfera dominante	Estado	Mercados.	Sociedad.
Principio guía	Participación (masas)	Eficiencia.	Equidad (ciudadanía).
Énfasis	Fines	Medios.	Fines.
Alimentación, salud y educación	Medios para la modernización	Inversión en capital humano como insumo para el crecimiento económico.	Fines en sí mismos como necesidades y derechos humanos.
Gobierno	a. Liderazgo fuerte y carismático b. Integración nacional	a. Estabilidad política. b. El Estado sirve para promover el mercado. c. Respeto a los derechos humanos relacionados con el mercado.	a. Democracia. b. El Estado es esencial para promover el desarrollo humano. c. Respeto a los derechos humanos.
Crecimiento	Medio determinante para el mercado interno	a. Un fin en sí mismo. b. Aceptación de una disminución del beneficio general.	El crecimiento es esencial solamente si beneficia a los ciudadanos de manera más equitativa, como un medio para el desarrollo humano.

continúa...

(Continuación del cuadro 8)

Característica	Desarrollista	Neoliberal	Humanista
Prioridades de las políticas públicas	<p>a. Integración nacional vía sustitución de importaciones-mercado interno</p> <p>b. Modernización vía educación</p> <p>c. Movilización de masas</p>	<p>a. Competitividad internacional vía exportaciones-mercado externo.</p> <p>b. Mejorar la eficiencia, desregular y privatizar.</p> <p>c. Inversión en recursos humanos.</p> <p>d. Control de variables macroeconómicas.</p>	<p>a. Equilibrio entre las condiciones internas y externas.</p> <p>b. Reducir desigualdades.</p> <p>c. Ampliar opciones y oportunidades.</p> <p>d. Fortalecer las capacidades humanas (salud y educación).</p> <p>e. Promover el empleo.</p> <p>f. Reestructurar el presupuesto para promover el desarrollo humano.</p>
Estrategia contra la pobreza	<p>a. Universalista-pleno empleo</p> <p>b. Asistencialismo paternalista</p> <p>c. Distribución de ingreso y riqueza</p>	<p>a. Crecimiento primero, reparto después.</p> <p>b. Inversión en los sectores sociales.</p> <p>c. Provisión de redes de ayuda.</p> <p>d. Focalización de beneficiarios.</p>	<p>a. Fortalecimiento de los pobres como actores sociales.</p> <p>b. Acceso a bienes y servicios.</p> <p>c. Participación.</p> <p>d. Igualdad de género.</p> <p>e. Crecimiento para los pobres.</p>
Indicadores de éxito	Mejoramiento de indicadores sociales (empleo y educación)	PIB por habitante y tasa de crecimiento.	a. Indicadores de desarrollo humano.

Fuente: adaptación propia con base en Max-Neef, 1998; Ochando, 1999; Calderón, 2000.

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

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

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

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

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

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

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

En este modelo la política social era responsabilidad estatal e incluía la totalidad de las funciones: financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación. El financiamiento de la política social provenía básicamente de fuentes fiscales, lo que implicaba una demanda creciente de recursos para atender necesidades sociales ilimitadas. El Estado subsidiaba

los costos derivados de la oferta de bienes o servicios necesarios para superar los problemas sociales diagnosticados.

### *El modelo neoliberal y la política social emergente*

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

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

En este paradigma se produjo la desaparición gradual de los subsidios generalizados y se instrumentaron programas

focalizados, entendidos como la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios identificados claramente con el objeto de elevar el beneficio promedio por habitante. Esta focalización del gasto social constituye una de las estrategias para la superación de la pobreza y la marginación, la cual se aplicó de manera creciente en varios países junto con avances en la evaluación del desempeño gubernamental desde diferentes ángulos y con nuevos enfoques, variables e indicadores [Cepal, 1995].

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

En este caso se reduce la concentración de responsabilidades en el aparato estatal que pasa a ser responsable parcial del financiamiento, el cual se diversifica hacia fuentes internacionales y privadas, sobre todo para apoyar los programas orientados a la población de menores recursos. El Estado asume funciones de ejecución de los programas de manera subsidiaria en sustitución de otros actores sociales llamados a cumplir esas tareas, pero en esta posición se afirma que las funciones de la política social pueden ser realizadas también por otros sectores, como las organizaciones no gubernamentales, el filantrópico, el comercial, o el informal, donde destaca el papel de la familia [Franco, 2001].

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

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

Ante el objetivo de lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, hay preocupación por el efecto, es decir, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas de acuerdo con los objetivos buscados. Por ello se utilizan criterios para la identificación precisa del grupo

objetivo, así como diferentes metodologías de evaluación para medir los resultados. En cuanto al gasto, se plantea la necesidad de aplicar indicadores relacionados con cada programa específico y se recomienda utilizar la relación costo-impacto para apreciar si el programa maximiza el efecto al menor costo posible.

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

Entre los argumentos a favor de la centralización se señalan los siguientes: 1) la aplicación de criterios iguales en la normatividad y operación de los servicios públicos sociales entre las diferentes regiones, lo que, bajo formas de mayor autonomía local, provocaría variaciones inadecuadas; 2) la autoridad central ha sido fundamental en la conformación del Estado-nación y en la superación de formas de dominación oligárquica y de caciquismo regional; 3) las decisiones centralizadas en materia de redistribución de recursos facilitan el equilibrio entre oferta y demanda y, con ello, disminuyen los procesos de migración de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor [Larrañaga, 1994].

El centralismo genera sus propias fuerzas y procesos entre las élites política y burocrática que se distancian de la población, con lo cual se inhibe la participación ciudadana en las decisiones,

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

En México, en la última década se ha avanzado en procesos de descentralización de políticas y programas sociales, sobre todo en materia de salud y educación, al transferir la administración y operación de estos servicios a los gobiernos estatales, aunque se reserva a la federación las funciones normativas generales, fiscalizadoras y parcialmente financieras. En este sentido, la tensión entre centralización y descentralización se mantiene según los casos específicos de análisis.

### *El modelo de desarrollo humano y nueva política social*

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

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

A diferencia de los modelos focalizados puros, en este caso se trata de aplicar un enfoque basado, en principio, en la universalidad de los derechos humanos, lo que compromete al Estado por extensión a la universalidad en el otorgamiento de los bienes y servicios públicos. No obstante, se acepta que hay límites a esta estrategia; por ejemplo, de acuerdo con las posibilidades económicas de cada país, la capacidad de los individuos y las familias para cubrir los costos de sus necesidades, así como a algunas características que obliguen a focalizar los recursos escasos entre grupos de beneficiarios para lograr un mejor efecto o como sucede cuando están territorialmente muy concentrados. En ciertas condiciones, como cuando la pobreza es generalizada en una zona geográfica (sobre todo en zonas rurales), resulta más conveniente aplicar políticas universales en vez de las focalizadas [Baruch, 2006]. Sin embargo, los criterios de asignación no niegan los derechos sociales universales necesarios para construir ciudadanía [Cepal, 2000b; Sottoli, 2002].

A la luz de este modelo se puede decir que el gasto social constituye uno de los principales indicadores para evaluar la política social, considerando que existe una relación inversa

significativa entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más gasto menor cantidad de pobres. Por ello las instituciones responsables de enfrentar este problema social tienen la obligación de exigir los recursos necesarios para atender las necesidades básicas, independientemente de las crisis económicas que enfrenta el país. También se acepta que el gasto social debe tener un comportamiento contracíclico para evitar los choques de las crisis económicas. No obstante, el monto del gasto social es un indicador parcial e insuficiente para medir el desarrollo social o la inversión en capital humano, ya que puede ser elevado, pero mal utilizado, es decir, se debe analizar su ejecución bajo criterios de honestidad, eficiencia y equidad.

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

Por otra parte, un problema frecuentemente relacionado con la operación de los programas sociales y que se propone revertir en el modelo emergente es que éstos se convierten en

botín de los políticos con la finalidad de demostrar “eficiencia” de sus administraciones o para lograr beneficios electorales, lo que pervierte los derechos de la ciudadanía.

El Estado, a su vez, en ocasiones constituye un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por lo que se señala la necesidad de rediseñar el gobierno y modificar la institucionalidad y las funciones públicas tradicionales. La política social, a su vez, contribuye a la gobernabilidad y a la relegitimación del Estado, pero también es relevante por su aportación al desarrollo humano, la cual resulta imprescindible para la misma competitividad de los países de América Latina en el mediano plazo. De hecho, aspectos como el nuevo conocimiento, la educación, la ciencia y la tecnología, la investigación y las innovaciones tecnológicas se afirman como un factores productivos estratégicos en la globalización, por lo que la postergación de políticas sociales ambiciosas y firmes que amplíen el capital humano (principalmente en salud y educación) es un error económico que priva a la sociedad de recursos calificados para adaptarse a la rápida incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

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

Las diferencias más significativas entre los tres modelos se expresan en aspectos como el tipo de institucionalidad,

la lógica de las decisiones, el financiamiento, los objetivos, los criterios de prioridad y expansión, la selección de la población beneficiaria, el enfoque y los indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación (cuadro 9).

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

En este sentido, la política social emergente se enfrenta a la definición de los conceptos de desigualdad y pobreza, así como de los métodos de medición y de información confiable para el diseño de políticas, para establecer objetivos, metas, estrategias, programar, presupuestar y evaluar los impactos socioeconómicos y territoriales de sus acciones.

Por otra parte, entre las múltiples dimensiones de acción destaca la vinculación coherente con el marco jurídico que establece derechos humanos universales y constitucionales que obligan y regulan la acción del Estado y que sancionan su incumplimiento, la aplicación de formas modernas de redistribución de la riqueza, el diseño y la instrumentación de políticas sociales orientadas a la inclusión social, la garantía al acceso a bienes y servicios básicos y la adquisición de capacidades, así como la conformación de nuevos espacios para la participación de la ciudadanía. Este conjunto de acciones se desarrolla en el contexto de modelos económicos que condicionan el origen y las soluciones estructurales de la desigualdad y la pobreza, por lo cual se requiere de una medición objetiva de los resultados de las acciones emprendidas, bajo la idea de que el único criterio de verdad es la realidad misma (cuadro 10).

Cuadro 9. La política social en los modelos de desarrollo

Características de la política social	Modelo desarrollista	Modelo neoliberal	Modelo de desarrollo humano
Enfoque de la política.	Estado de bienestar con seguridad social estratificada.	Estado neoliberal y política asistencial y compensatoria.	Estado democrático con política promocional.
Diseño y toma de decisiones de política.	Centralizada, corporativa, clientelar y sectorial.	Centralizada, corporativa y sectorial.	Democrática, participativa e integral.
Operación de la política y los recursos.	Centralizada.	Descentralizada.	Centralizada/descentralizada.
Operación de los servicios sociales.	Estadista y con mercado complementario.	Privatizante con impulso a la mercantilización.	Corresponsable entre Estado y sociedad civil-comunidad, y desmercantilizados.
Evaluación de políticas y programas.	Ausente.	Controloría estatal.	Controloría social.
Cobertura poblacional.	Universal a través de trabajo asalariado.	Focalizado a pobreza extrema (meritocracia) y a grupos de alta vulnerabilidad (caridad).	Universal diversificada y focalización territorial, con corresponsabilidad ciudadana.
Criterios de igualdad.	Derechos sociales laborales formales con servicios básicos.	Derechos morales con un paquete de servicios básicos para inserción competitiva en el mercado.	Derechos sociales a bienes y servicios amplios que aseguren las condiciones iniciales para el desarrollo humano personal, comunitario y social.
Condición esperada de la población.	Homogénea: protección de derechos sociales.	Libertad de elección: protección de derechos individuales.	Equitativa con reconocimiento de la diversidad.
Sociedad resultante.	Desigual-integrada respecto a un proyecto social y económico.	Desigual segmentada, estratificada y desintegrada.	Heterogénea e integrada socialmente.

Fuente: elaboración propia con base en Coraggio, 1999; GDF y SDS, 2000.

Cuadro 10. La política social en las dimensiones de los modelos de desarrollo

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (prerreformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (posreformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
1 Posición filosófica dominante	Utilitarismo social.	Liberalismo igualitario y libertario.	Socialismo y comunitarismo.
2 Guías de ideario social	Solidaridad, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Eficiencia, subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual.	Equidad, ciudadanía, derechos humanos.
3 Criterios de igualdad	Derechos sociales laborales formales con servicios básicos.	Derechos morales con un paquete de servicios básicos para inserción competitiva en el mercado.	Derechos sociales con bienes y servicios amplios que aseguren las condiciones iniciales para el desarrollo humano personal, comunitario y social.
4 Sentido del modelo	Desarrollo económico.	Maximización del ingreso.	Ampliar las opciones y capacidades humanas para alcanzar el bienestar integral.
5 Esferas dominantes	Estado. Principal mecanismo distribuidor de recursos y motor del desarrollo. Acción social a través del Estado como escenario del conflicto distributivo. El sistema favorece a los grupos de presión colectivos y organizados con mayor fuerza política.	Mercados. Apoyo a la "neutralidad" del mercado como el mejor espacio asignador de los recursos. Énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal. Revalorizar actores no estatales.	Sociedad. Necesidad del consenso político entre ciudadanía, burocracia y empresarios para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas. Necesidad de legitimación del sistema democrático.

continúa...

(Continuación del cuadro 10)

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (prerreformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (posreformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
6 Estado	Estado interventor principal responsable de la planeación, financiamiento y ejecución de programas sociales. Estado de Bienestar con seguridad social estratificada. Gobierno con liderazgo fuerte.	Estado neoliberal con intervención selectiva, residual, con política asistencial compensatoria. Respeto a los derechos humanos relacionados con el mercado. Promotor del mercado.	Estado democrático como garante de los derechos fundamentales que aseguren a la ciudadanía el acceso a niveles de bienestar para la integración social. Promotor del desarrollo humano.
7 Mercado	Mecanismo mayormente ajeno a la acción social.	Creciente participación del sector privado y de los mecanismos de mercado en la prestación de servicios sociales.	Acción limitada del mercado en el ámbito social por el reconocimiento de sus efectos inequitativos.
8 Sociedad	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales, y organizaciones de asistencia social.	Enfasis en la participación de los beneficiarios de la política social con los actores gubernamentales y privados.	Participación ciudadana en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y componente esencial de una política social incluyente.
9 Prioridades de las políticas públicas	Integración del mercado interno vía sustitución de importaciones. Proteccionismo estatal. Modernización y movilidad social vía educación. Movilizaciones de masas.	Competitividad internacional vía exportaciones al mercado mundial. Desregulación, privatización y mejora de la eficiencia. Control de variables macroeconómicas. Mayor inversión extranjera y en recursos humanos.	Equilibrio entre las condiciones internas y externas. Reducir las desigualdades. Ampliar oportunidades. Fortalecer las capacidades humanas (salud y educación). Promover el empleo. Reestructurar el presupuesto para promover el desarrollo humano.

continúa...

(Continuación del cuadro 10)

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (pre-reformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (post-reformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
10 Objetivos de la política social	Integración social y regulación de conflictos distributivos.	Combate a la pobreza.	Reducción de la exclusión social y aumento de la equidad social.
11 Relación política social/política económica	Política social desvinculada de la política económica. Primer crecimiento y después distribución para impulso al mercado interno.	Política social subordinada a la política económica (principalmente a los equilibrios macroeconómicos). Crecimiento es un fin en sí mismo con disminución del beneficio general.	Política social integrada y complementaria a la económica. Crecimiento económico para la equidad y el desarrollo humano con énfasis en los más pobres. Equidad como requisito para el crecimiento..
12 Prioridades de la política social	Ampliación de la cobertura a los sectores "duros" de las políticas sociales (seguridad social, salud y educación).	Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensa- torios y focalizados.	Lucha contra la pobreza, equidad, ciudadanía, inclusión social, pobreza infantil y de ancianos, equidad de género, calidad de los servicios sociales, impactos de la globalización.
13 Alimentación, salud y educación	Medios para la modernización.	Inversión en capital humano como insumo para crecimiento económico.	Fines en sí mismos como necesidades y derechos humanos.
14 Estrategia para la erradicación de la pobreza	Universalista con pleno empleo. Asistencialismo paternalista. Distribución dirigida del ingreso y la riqueza.	Primer crecimiento y reparto después. Provisión de redes de ayuda. Focalización de beneficiarios con demostración de méritos.	Fortalecer a los pobres como actores sociales. Participación social. Accesos a bienes y servicios. Equidad de género.

continúa...

(Continuación del cuadro 10)

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (prerreformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (posreformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
15 Cobertura poblacional	Pretensión universal y homogénea pero segmentada según la posición del trabajo asalariado.	Focalizada en pobreza extrema (meritocracia) y selectiva a grupos de alta vulnerabilidad (caridad).	Universal en servicios y prestaciones básicas, con focalización social y territorial, según criterios de pobreza y vulnerabilidad, con corresponsabilidad ciudadana.
16 Beneficiarios	Principalmente clases medias urbanas y grupos organizados.	Grupos en situación de pobreza extrema.	Población en situación de pobreza y exclusión social.
17 Diseño institucional y toma de decisiones	Organización estatal centralizada, sectorial, corporativa y clientelar.	Organización descentralizada y desconcentrada, con énfasis en la demanda y la eficiencia.	Organización democrática, participativa, integral y multisectorial con énfasis en eficiencia y transparencia.
18 Operación de la política social y los recursos	Centralizada.	Descentralizada.	Centralizada/descentralizada.
19 Operación de los servicios sociales	Estatista y con mercado complementario.	Privatizante con impulso a la mercantilización.	Corresponsable entre Estado y sociedad civil-comunidad, y desmercantilización.
20 Financiamiento	Principalmente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo. Y expansivo asignado según las presiones de los grupos sociales organizados. Subsidio a la oferta.	Diversificación de las fuentes de financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social focalizado como inversión eficiente en capital humano. Subsidio a la demanda.	Principalmente estatal. Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de la política social, sustentados en los principios de factibilidad económica, eficiencia y equidad.

continúa...

(Continuación del cuadro 10)

Dimensiones	Modelo desarrollista Política social tradicional (prerreformas)	Modelo neoliberal Política social nueva (posreformas)	Modelo de desarrollo humano Política social emergente
21 Evaluación	Ausente.	Contraloría estatal.	Contraloría social.
22 Indicadores de éxito	Indicadores sociales (salud, educación y empleo).	PIE por habitante y tasa de crecimiento.	Indicadores de desarrollo humano.
23 Condición esperada de la población	Homogénea: protección de derechos sociales.	Libertad de elección: protección de derechos individuales.	Equitativa con reconocimiento de la diversidad.
24 Sociedad resultante	Desigual-integrada respecto a un proyecto social y económico.	Desigual segmentada, estratificada y desintegrada.	Heterogénea e integrada socialmente.

Fuente: elaboración propia con base en Coraggio, 1999; GDF y SDS, 2000; Calderón, 2000; Sottoli, 2002.

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

A continuación, se presentan las principales características de dos modelos básicos de política social: el tradicional y el emergente.

#### LOS MODELOS TRADICIONAL Y EMERGENTE DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, sobre todo a partir de la crisis fiscal del Estado y la escasez de ingresos públicos para financiar el desarrollo desde los años ochenta, se tomaron importantes decisiones de estrategia que llevaron a una etapa de transición entre los dos modelos básicos de política social: uno tradicional originado en la fase de sustitución de importaciones derivado del Estado benefactor (en su versión imperfecta respecto a los modelos de países desarrollados) y otro emergente que corresponde al nuevo tipo de Estado neoliberal.

En el modelo desarrollista o tradicional la política social incluye una amplia gama de funciones de financiamiento, diseño, implementación, ejecución, supervisión y evaluación, mientras que en el modelo neoliberal o emergente se reduce la participación del Estado en materia de financiamiento, ejerce actividades de promoción, ejecuta, pero sobre todo de manera subsidiaria, impulsando acciones sociales filantrópicas, voluntarias, comerciales e informales [Franco, 2001].

En esta transición se produjo la desaparición gradual de los subsidios generalizados y la instrumentación de programas focalizados, entendidos como la concentración de los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales identificados claramente con el objeto de elevar el beneficio promedio

por habitante. Esta focalización del gasto social constituye una de las estrategias para la superación de la pobreza y la marginación que ha sido aplicada de manera creciente en varios países, por lo que resulta indispensable avanzar en su análisis objetivo para evaluar el desempeño gubernamental desde diferentes ángulos y con nuevos enfoques, variables e indicadores [Cepal, 1995].

Las diferencias más significativas entre ambos modelos se expresan en aspectos como el tipo de institucionalidad, la lógica de las decisiones, el financiamiento, los objetivos, los criterios de prioridad y expansión, la selección de la población beneficiaria, el enfoque y los indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación. Estos aspectos se describen a continuación en sus dos formas básicas según los rasgos de la transición observados (cuadro 11).

Cuadro 11. Cambios en los factores de la política social en América Latina

	Tradicional		Emergente
De	la responsabilidad estatal	a	la pluralidad de sectores
De	la centralización	a	la descentralización
De	las decisiones burocráticas	a	la participación social
Del	financiamiento estatal	al	cofinanciamiento de proyectos sociales
Del	subsidio a la oferta	al	subsidio a la demanda
Del	universalismo de la oferta	a	la universalidad de la satisfacción
De	la ampliación progresiva de arriba hacia abajo	a	los más necesitados
De	los beneficiarios de clase media o corporativos	a	los grupos pobres
Del	énfasis en los medios	a	los fines
Del	indicador de gasto público social	a	la relación costo-impacto

Fuente: elaborado con base en Franco, 1995, 2001.

### 1) De la responsabilidad estatal a la pluralidad de sectores

En el modelo tradicional del Estado de bienestar, la política social es responsabilidad estatal e incluye la totalidad de las funciones, el financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación. En el modelo emergente se reduce la concentración de responsabilidades en el aparato estatal, que pasa a ser responsable parcial del financiamiento, sobre todo de los programas orientados a la población de menores recursos, ejercerá actividades de promoción, asumirá funciones de ejecución de los programas de manera subsidiaria en sustitución de otros actores sociales llamados a cumplir esas tareas; pero en esta posición se afirma que las funciones de la política social pueden ser realizadas también por otros sectores, como las organizaciones no gubernamentales, el filantrópico, el comercial o el informal, donde destaca el rol de la familia [Franco, 2001; Bustelo, 1988].

### 2) De la centralización a la descentralización

El Estado en el modelo tradicional es centralista, mientras que en el emergente se impulsan las decisiones en el ámbito local mediante procesos de desconcentración y descentralización. En América Latina en general, y en México en particular, han sido predominantes las estructuras y funciones públicas centralistas debido a diferentes razones, como las económicas, que incluyen la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la concentración de la actividad económica; las de desarrollo urbano regional, expresado en la concentración de la población en grandes ciudades; las políticas, donde se incluyen formas de centralismo político administrativo en la mayoría de los países, aun en aquellos que adoptaron estructuras federales, así como las influencias culturales de países centralizados.

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

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

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

### 3) De las decisiones burocráticas a la participación social

En el modelo tradicional, la implementación de programas sociales por el sector público es vertical en función de razones administrativas y políticas, especialmente de las derivadas de presiones corporativas. Los beneficiarios aparecen más como objetos que como sujetos de la acción pública. En el modelo emergente se fomenta la participación de varios actores en la formulación y operación de proyectos de acuerdo con sus propuestas para la superación de problemas sociales, con ello se promueve la capacidad de innovación de la sociedad en proyectos diferenciados, adaptados y alternativos.

### 4) Del financiamiento estatal al cofinanciamiento de proyectos sociales

En el modelo tradicional el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales, lo que implica una demanda creciente de recursos para atender necesidades sociales ilimitadas. El modelo emergente considera los recursos públicos como una de las fuentes de financiamiento entre varias y promueve modalidades de cofinanciamiento, incluidas las contribuciones de los propios beneficiarios con lo cual también se intenta fomentar la corresponsabilidad comunitaria con los programas sociales. También se advierte que existen grupos pobres sin recursos que no pueden responder a esta lógica financiera, por lo que se propone establecer los incentivos adecuados para evitar la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir. Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales, de acuerdo con el principio de que “el que puede, debe pagar”, en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres [Larrañaga, 1994; Lehmann, 1994].

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

#### 5) Del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda

El Estado en el modelo tradicional subsidia los costos derivados de la oferta de bienes o servicios necesarios para superar los problemas sociales diagnosticados. En cambio, en el modelo emergente se subsidia la demanda mediante la transferencia de un poder de compra (vía cupones o ingreso monetario en efectivo) al beneficiario, el cual lo ejerce en el mercado de acuerdo con sus necesidades. En este caso existen dos problemas básicos: la determinación de los beneficiarios y el cálculo del subsidio.

En México, en el caso del Progreso-Oportunidades, la demanda consiste en la entrega de becas, es decir, dinero a las familias según cada hijo matriculado en primaria y secundaria y que efectivamente asistió a clase, así como a consultas médicas de carácter preventivo.

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

## 6) Del universalismo de la oferta a la universalidad de la satisfacción

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

Algunos autores señalan que las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. La oferta generalizada es cara, por lo que su abaratamiento es posible mediante la reducción de la calidad y el deterioro del impacto del programa sobre los beneficiarios. Con estos argumentos, el modelo emergente plantea una forma de universalización acotada a la satisfacción de las necesidades de las personas sustentada en el principio de equidad, según el cual, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son desiguales en términos socioeconómicos (acción afirmativa o discriminación positiva). Bajo esta lógica, una oferta homogénea para situaciones heterogéneas puede mantener las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros por razones socioeconómicas o culturales.

## 7) De la ampliación progresiva de arriba hacia abajo a los más necesitados

En el modelo tradicional se produce la ampliación progresiva del sistema de protección social con la incorporación paulatina de los excluidos y según se disponga de recursos, pero de arriba hacia

abajo, empezando con quienes tienen menos necesidades y más capacidad de organización y defensa de sus intereses. La asignación de recursos en política social se efectúa bajo por lo menos tres criterios: destinarlos a quienes llegan primero, a los que tienen menos necesidades o a los más necesitados. En el modelo emergente se opta por este último criterio, aunque instrumentado mediante la focalización, es decir, de la identificación más precisa de los beneficiarios potenciales y el diseño de programas dirigidos a asegurar el impacto promedio por habitante más alto sobre el grupo seleccionado, por medio de transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios [Franco, 1990, 1995].

En este sentido, la focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación de las carencias a satisfacer y de la población objetivo a cubrir, más fácil resulta diseñar acciones diferenciadas y específicas para su solución. Bajo esta idea se espera que aumente la eficiencia en la aplicación de los recursos escasos y el impacto de estos programas al concentrar los esfuerzos en la población más vulnerable o en condiciones de mayor riesgo [Haindl *et al.*, 1989].

8) De beneficiarios de clase media o corporativos a los grupos pobres

El modelo tradicional se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial la clase media y varios de los gremios más fuertes (médicos, maestros, obreros de industrias estratégicas, burócratas, etc.). Por esa vía, el Estado contribuyó también a la ampliación del mercado interno, lo que era funcional para la industria nacional. En el modelo emergente, a su vez, la forma de lograr la equidad es atender a los más necesitados bajo un

enfoque de derechos, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen más capacidad para solucionar sus problemas.

#### 9) Del énfasis en los medios a los fines

En el modelo tradicional se destaca la importancia de la ampliación de la cobertura de los servicios públicos sociales, lo que es muy importante, pero el cumplimiento de este objetivo no agota las finalidades de una política e incluso puede conducir a sesgos de inequidad territorial debido a que es más fácil ampliarla por una mayor atención a poblaciones concentradas que a las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada no garantiza buenos resultados desde la perspectiva de la calidad, como sucede con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También se da el caso de ampliación de la cobertura sin impacto, al incluir como beneficiarios a individuos que no tienen necesidades insatisfechas, es decir, se producen errores de inclusión [Cohen y Franco, 1992, 1993].

En este modelo se enfatiza la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, clínicas de salud, hospitales, etc.), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables). Los recursos fiscales generalmente se asignan de acuerdo con un presupuesto histórico rígido a pesar de no contar con instrumentos de seguimiento y evaluación del gasto, de manera que las variaciones se derivan de la ampliación del monto en los rubros ya definidos y en criterios preexistentes, en vez de decisiones políticas alineadas en el cumplimiento de derechos sociales.

En el nuevo modelo se intenta lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el efecto, es decir, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas de acuerdo con los objetivos buscados. Por ello se utilizan criterios para la identificación precisa del grupo objetivo, así como adecuadas metodologías de evaluación para medir los resultados. Entre los métodos destaca el análisis de costo-impacto a través del cual se mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos, mismo que requiere una “línea basal” de diagnóstico y una “línea de comparación”, lo que permite estimar los cambios atribuibles a la acción evaluada [Cohen y Franco, 1992, 1993].

#### 10) Del indicador de gasto público social a la relación costo-impacto

El gasto público social constituye el principal indicador del modelo tradicional, bajo el supuesto de que existe una relación inversa significativa entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más gasto menor cantidad de pobres. No obstante, el monto del gasto social es un indicador parcial e insuficiente para medir tanto el desarrollo social (relacionado con el desempeño económico del país) como la inversión en capital humano, ya que puede ser elevado, pero mal utilizado.

El gasto social es la suma de todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social. Aunque existen diferentes criterios respecto a los rubros, conceptos y partidas presupuestales que deben incluir, existe consenso en educación, salud y vivienda, pero discrepancias respecto a otros gastos. El análisis desagregado del gasto público social permite analizar los efectos más específicos sobre los beneficiarios, por ejemplo, tiene un componente de gasto administrativo que no se traduce en mejoría directa para la población beneficiaria.

El gasto social fiscal incluye el subsidio que llega a los beneficiarios y el presupuesto del aparato administrativo de las diferentes secretarías de gobierno, pero excluye las aportaciones de los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsídios), y no incluye los gastos administrativos. En el nuevo modelo se plantea la necesidad de aplicar indicadores relacionados con cada programa específico y se recomienda utilizar la relación costo-impacto para apreciar si el programa maximiza el impacto al menor costo posible.

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

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

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

## BALANCE GENERAL

El modelo tradicional presenta varias limitaciones y el emergente ha sido criticado. En ocasiones, el Estado constituye un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por lo que se señala la necesidad de reinventar el gobierno y modificar la institucionalidad y las funciones públicas tradicionales. La política social, a su vez, contribuye a la gobernabilidad y a la relegitimación del Estado, pero también es relevante por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de los países de América Latina en el mediano plazo. El conocimiento es un factor productivo estratégico, por lo que la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano (salud y educación) es un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados para adaptarse a la rápida incorporación de progreso técnico en los procesos productivos cada vez más competidos [Franco, 1990].

La política social se vuelve así un prerrequisito tanto de la política como de la economía. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y limitaciones derivadas de la competencia en los mercados. Es probable que una combinación de lo mejor de los modelos tradicional y emergente de política social ofrezca un resultado más eficiente y eficaz en un nuevo modelo de desarrollo con fuerte apoyo social.



## 6. EL ESTADO, EL CRECIMIENTO Y LA POBREZA EN MÉXICO

### LAS REFORMAS AL ESTADO EN MÉXICO

Desde la década de 1930, el Estado mexicano mantuvo en funcionamiento el pacto social, sin embargo, ante su desgaste, se observó la necesidad de debatir acerca de la reforma del Estado entendida como un medio y un objetivo para acceder a la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales, así como a ampliar la democracia y la justicia social.

La discusión se concentró en dos grandes ámbitos: 1) las modalidades que debe asumir el nuevo Estado, desde sus formas maximalista, intervencionista en lo económico y promotor del bienestar social, hacia otras de tipo minimalista, regulador eficiente con políticas públicas inductivas; y 2) las estrategias para administrar la reforma estatal, con la reducción de los efectos negativos (desestabilización e ingobernabilidad) y el aumento de los positivos (eficiencia y equidad).

Este debate conduce a dos tipos de orientaciones: 1) rediseñar el Estado desde una perspectiva reformista-progresista o neointervencionista, mediante la corrección de las fallas previas del intervencionismo estatal y la mejoría de las acciones e instituciones públicas, y 2) reducir el papel del Estado bajo la lógica de posiciones reformistas-conservadoras o neoliberales, mediante la eliminación o el desmantelamiento de las formas de intervención estatal [Ayala, 1996].

La reforma del Estado desde una propuesta neointervencionista pone énfasis en el control nacional de las fuerzas productivas, lo que no puede lograr el mercado, y por lo que se

requiere la acción estatal. Al respecto, se reconocen las condiciones siguientes: 1) aceptar la apertura comercial pero regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los principales socios comerciales, 2) reestructurar el gasto público (no necesariamente reducirlo) y asignarlo de manera más eficiente con atención especial a las necesidades sociales y 3) privatizar empresas públicas de manera selectiva y concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas reservadas (proteccionismo selectivo).

La perspectiva neoliberal asume los cambios en el contexto internacional como una exigencia de la reforma del Estado y enfatiza la necesidad de lograr condiciones macroeconómicas estables, aumentar la eficiencia del sistema con una mínima intervención estatal. En esta posición se sugiere: 1) disminuir el gasto público, 2) privatizar empresas estatales para reducir el déficit público, 3) liberar el comercio, 4) revertir el proteccionismo estatal y 5) reducir las presiones inflacionarias. Hasta ahora, la mayoría de los gobiernos de América Latina se han orientado hacia este tipo de reformas [Przeworski, 2000].

En el nuevo modelo económico mexicano se ha favorecido el mercado, bajo los objetivos de aumentar la productividad y la competitividad de empresas privadas orientadas a las exportaciones, se redujo el impulso estatal directo y se eliminaron barreras comerciales. El resultado general desde la primera fase fue la desaceleración del desarrollo económico, el creciente desempleo, la reducción de los salarios reales y la contracción del gasto de gobierno en las áreas consideradas no prioritarias, es decir, en los sectores sociales. En estas condiciones, el mercado genera nuevas imperfecciones y acentúa la desigualdad socioeconómica entre grupos sociales, regiones y géneros, se produce un efecto regresivo en la distribución del ingreso y aumenta la pobreza. Ante ello, el nuevo Estado responde con la instrumentación de estrategias de focalización donde los beneficiarios son rigurosamente seleccionados bajo esquemas

de corresponsabilidad y cofinanciamiento en la solución de sus problemas.

Entre los efectos sociales derivados de estos cambios se pueden mencionar los siguientes:

- 1) Disminución del ingreso real, el empleo y la seguridad laboral con aumento absoluto de nuevos pobres y pobres extremos.
- 2) Aumento en la insatisfacción de los beneficiarios tradicionales respecto al papel del Estado al ver reducir sus niveles de bienestar y surgimiento de conflictos frente a los nuevos beneficiarios.
- 3) Reducción de la calidad de vida en tres dimensiones:
  - a) en las condiciones materiales necesarias para garantizar la sobrevivencia física y superar la pobreza
  - b) en las relaciones interpersonales e identidades sociales y
  - c) en la integración a la sociedad y a vivir en armonía con la naturaleza.
- 4) Aumento del escepticismo en la eficacia y eficiencia de la administración pública para resolver problemas sociales.
- 5) Aumento en la atomización y desconcentración del poder (presión de gobiernos estatales y municipales en el marco del nuevo federalismo) en contradicción con el diseño e instrumentación de programas centralizados con control presupuestal federal.
- 6) Mayor riesgo en la estabilidad social que eleva los riesgos de ingobernabilidad, de seguridad pública y aun de seguridad nacional.
- 7) Debilitamiento de la cohesión y la cooperación social por errores de inclusión y exclusión de beneficiarios en programas focalizados.
- 8) Aumento de las expresiones de descontento social sin cauce institucional.
- 9) Aumento de la anomia en varios campos de convivencia (violencia, inseguridad, criminalidad, etcétera).

- 10) Crisis de gobernabilidad derivada del deterioro general del nivel de vida y una menor confianza de los ciudadanos en la democracia, los gobernantes y los partidos políticos.

La reforma del Estado en México se ha manifestado en modificaciones en los objetivos, las estrategias, las prioridades de gasto y los efectos producidos por las políticas sociales sobre la estructura social. Por ello se analizan las acciones de gobierno con énfasis en la forma que asumen las políticas sociales y los recursos destinados para su ejecución según los modelos observados en América Latina y especialmente en México.

En este contexto, en México se desarrolló una forma general imperfecta o periférica de Estado de bienestar cuyas modalidades específicas lo colocan en un lugar cercano a los tipos de Estado socialdemócrata o rudimentario, también denominado Estado interventor o Estado protector [Martínez, 1995]; asimismo, se le ha denominado Estado social autoritario, clientelar y corporativo. Sin embargo, aunque varias denominaciones tienen cierta lógica, es indispensable analizar algunas de las modalidades particulares que adopta y su evolución histórica.

#### EL ESTADO MEXICANO Y LAS ETAPAS ECONÓMICAS

México aplicó un modelo desarrollista de sustitución de importaciones que comenzó a declinar a mediados de la década de los sesenta, y que hasta fines de esa década operaba con una economía cerrada, proteccionista de la industria manufacturera y con alta intervención del Estado, en un contexto internacional estable caracterizado por un elevado crecimiento del comercio, baja inflación y escasa movilidad de capitales, con suficientes grados de libertad para el manejo de las políticas macro y de las sectoriales. En esta etapa la política macroeconómica tenía como objetivo central la maximización

del crecimiento, sin preocuparse mayormente por las distorsiones producidas en la estructura socioeconómica o en sus costos en términos de eficiencia, en particular de las empresas que no invirtieron lo suficiente en tecnología para mejorar sus índices de productividad.

Este modelo entró en crisis al modificarse las condiciones externas e internas. En lo externo, aumentaron los precios del petróleo y otras materias primas, se produjo una mayor inflación internacional y el alza en las tasas reales de interés internacionales. En lo interno, se agotó el periodo de sustitución fácil de bienes de consumo, se redujeron los márgenes de endeudamiento, aumentó el desequilibrio fiscal, se afectó el manejo de las políticas cambiaria y monetaria, y con ello se acentuaron las presiones inflacionarias. La política comercial fue demasiado proteccionista para el crecimiento económico, la productividad del capital y el incipiente sector exportador. El sistema bancario financiaba crecientemente al sector público y operaba en condiciones de astringencia crediticia, donde el sector privado participaba en menos de la mitad de la cartera crediticia total con instrumentos de cada vez menor plazo, tanto en el crédito como en la captación de recursos. El sector público no sólo intervenía directamente en el quehacer económico con la producción de bienes y servicios, sino que su presencia era exclusiva en varios sectores de actividad y su contribución en la generación del valor agregado alcanzaba alrededor de la tercera parte del total nacional. La inversión extranjera, regulada en exceso, podía ser sólo minoritaria en algunos sectores y estaba prohibida en otros. Existían múltiples regulaciones, exclusiones y normas a veces contradictorias que inhibían la inversión privada, lo que afectaba, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas. La conjunción de estos factores significó pérdida de eficiencia y aumento de los costos al continuar con el mismo modelo sin flexibilizarlo.

En este contexto, a partir de los años ochenta se produjo un cambio en el modelo económico hacia una economía abierta,

competitiva y orientada al mercado, con lo cual se iniciaron las llamadas reformas económicas de primera generación que tenían como objetivo central el saneamiento fiscal y la estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se orientaron claramente al logro de la primera; mientras que la apertura del comercio exterior, la desregulación y la liberalización financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar pronto la estabilización macroeconómica, por lo que los resultados en el crecimiento económico fueron insuficientes. Asimismo, se reconoce la ineficiencia o el retraso en la aplicación de políticas sociales dirigidas a mejorar la productividad y a enfrentar los efectos del ajuste económico [Clavijo y Valdivieso, 2000].

En el marco de los cambios internacionales, ya durante la administración de José López Portillo (1976-1982) se discutieron abiertamente las implicaciones de la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), es decir, de abrir la economía al comercio internacional. Esta decisión se pospuso ya que las autoridades, empresarios, grupos sociales y académicos consideraron que era un alto riesgo enfrentar a la producción extranjera con una industria nacional protegida y poco competitiva, porque cerrarían empresas, aumentaría el desempleo y se provocaría una crisis social y política. No obstante, a partir de la crisis de 1982, durante el gobierno de De la Madrid se desató una ofensiva para aplicar la primera generación de reformas estructurales que tenían como objetivo central la refuncionalización del Estado en asuntos estratégicos, como su intervención en la economía, la regulación de los mercados y sus compromisos sociales, con lo cual se abrieron las puertas al modelo neoliberal.

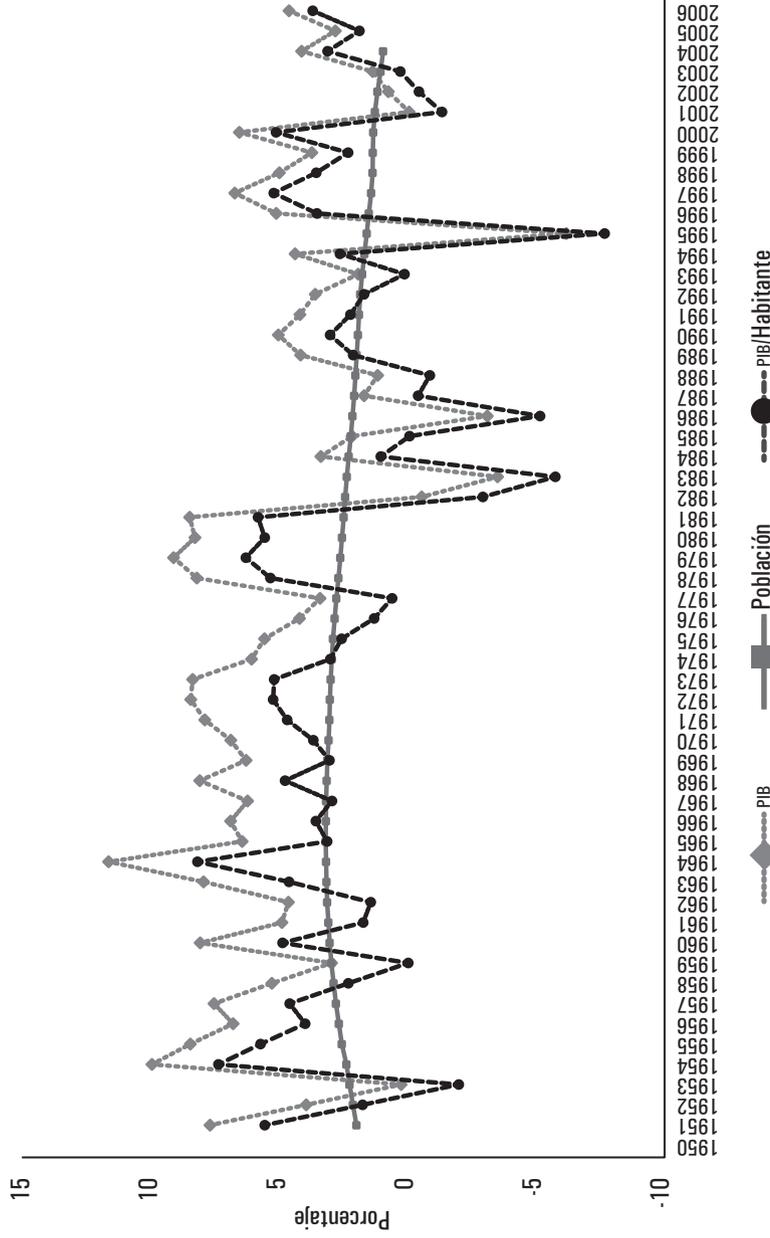
En general, los modelos económicos aplicados en México a partir de entonces se han caracterizado por etapas cortas de crecimiento rápido combinadas con fases de crisis, devaluación del peso y alta inflación, lo que ha provocado el deterioro en las finanzas públicas y en la estructura de la ocupación y el salario y ha contribuido a aumentar la pobreza y la marginación.

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

Ante las crisis internacionales generalizadas desde los años setenta y de mayor gravedad durante los ochenta, el Estado de bienestar en América Latina redujo su importancia, principalmente como resultado de la escasez de recursos fiscales asociada al aumento de la deuda externa y la disminución del crecimiento económico. En México, gracias a los ingresos petroleros extraordinarios se amortiguó ese impacto con mayor gasto público, pero los efectos sólo se pospusieron para manifestarse después en forma de crisis recurrentes. En este sentido, las contradicciones generadas durante la etapa del modelo desarrollista y la fase de transición tuvieron como salida el cambio hacia el modelo neoliberal inspirado en el Consenso de Washington.

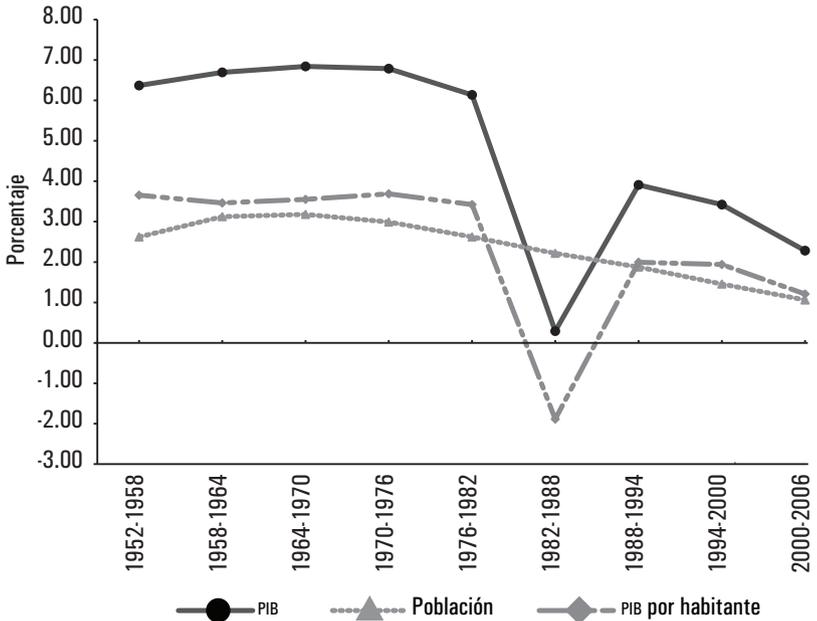
La tendencia observada durante tres sexenios indicaba un crecimiento económico alto, pero en descenso constante del PIB: Adolfo López Mateos (5.8 %), Gustavo Díaz Ordaz (5.7 %) y Luis Echeverría (5.4 %), en el sexenio de José López Portillo se dio un ligero repunte (5.6 %), aunque en estas dos últimas administraciones sustentado en la deuda externa y los ingresos petroleros. No obstante, en las administraciones posteriores cayeron los indicadores macroeconómicos, con Miguel de la Madrid (1982-1988) el crecimiento del PIB fue de apenas 0.9 % en promedio anual, mientras que la población creció en 1.8 %, por lo que el PIB por habitante se cayó a -0.9 %, marcando el quiebre definitivo del modelo económico (gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. México. Tasa de crecimiento anual del PIB, población media y PIB por habitante, 1950-2006



Fuente: elaborado con base en Coatsworth, 1979; Banco de México, varios años; Inegi, varios años; Celade, 1997.

Gráfica 2. México: Tasas de crecimiento por sexenio, 1952-2006



Fuente: elaborado con base en Coatsworth, 1979; Banco de México, varios años; Inegi, varios años; Celade, 1997.

El viraje hacia un modelo económico abierto y un Estado de corte neoliberal se inició en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) con una serie de cambios económicos y políticos. La integración de México al mercado mundial se promovió sustentada en las teorías monetaristas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, acompañadas por los avances científico-tecnológicos, entre los que destacan los de telecomunicaciones, que facilitaron la globalización y la integración económica al reducir las distancias geográficas entre los países. Como parte de estos cambios, en 1985, México se incorporó al GATT. En términos políticos, el control del aparato de

Estado quedó en manos de un grupo de tecnócratas que desplazó a los gobernantes del viejo estilo populista herederos oficiales de los postulados de la Revolución mexicana.

A partir de esta administración se produjo un cambio del Estado social al Estado neoliberal facilitador de las acciones del mercado en México, lo que provocó cambios en la estructura económica, en las prioridades de las políticas sociales y en el gasto público, influyó en el proceso de empobrecimiento de la población y redujo la capacidad de respuesta gubernamental en esta materia. Estos cambios se dieron en el marco de la severa crisis socioeconómica del país que estuvo en sintonía con el resto de América Latina en lo que se conoce como la “década perdida”.

En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se consolidó el modelo económico mediante la venta de empresas paraestatales, entre ellas la banca nacionalizada y Teléfonos de México; se modificó el marco legal de la tenencia de la tierra mediante la reforma al artículo 27 constitucional con lo que se puso fin al reparto agrario y se dio certidumbre a la propiedad privada, lo que en la práctica significó la venta de tierras en núcleos agrarios pobres y cercanos a las ciudades y estimuló la migración campo-ciudad y las corrientes de migrantes hacia Estados Unidos de América. En materia de apertura comercial se suscribió el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con lo cual se escribió la integración de México a la economía global en uno de los grandes bloques de países con mayor número de consumidores. El PIB en este sexenio fue de 2.5 % en promedio anual, mientras que la población crecía a una tasa de 1.6 %, de manera que el PIB por habitante fue de un modesto 0.9 % como promedio al año.

En los años noventa se produjeron varias fases en el comportamiento económico del país, pero destaca la severa crisis desatada en diciembre de 1994 que afectó profundamente al conjunto de la economía y provocó graves retrasos en las condiciones de vida de la población. Si bien la población mexicana

redujo su ritmo de crecimiento, también creció con mayor rapidez que la economía, lo que representó una reducción general en su nivel de vida de manera asociada con una fuerte concentración del ingreso y el aumento en el número de personas en condiciones de pobreza, así como una mayor presión sobre los recursos públicos para su atención.

Las políticas de ajuste y cambio estructural aplicadas desde la administración de De la Madrid significaron en términos sociales una fuerte reducción en el gasto público y el aumento en los déficits sociales que elevaron los riesgos para la legitimidad del gobierno. La posibilidad de llegar al límite en esta situación de rezagos obliga necesariamente a la revisión de los principios aplicados en la relación Estado-mercado.

A partir de las experiencias obtenidas por las reformas económicas de primera generación, se discutieron las de segunda generación relacionadas con el reconocimiento de las fallas (o aciertos) en los procesos de privatización, desregulación, liberalización y otras reformas de la primera etapa asociadas al Consenso de Washington instrumentadas en la década de los noventa. En este segundo grupo se incluyen varias reformas cuyas características se debaten entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos en la mayoría de los países de América Latina y aun dentro de los mismos organismos financieros internacionales que reconocen resultados negativos, sobre todo en materia social. En el caso de México destacan las siguientes: 1) una mayor desregulación, 2) segunda ronda de privatizaciones (carreteras, ingenios azucareros, bancos, energía eléctrica y petróleo), 3) reforma social (sistemas de salud y educación), 4) reforma financiera y bancaria, 5) reforma fiscal, 6) reforma del Estado (pacto federal y fiscal en las relaciones intergubernamentales), 7) revisión del marco legal y cumplimiento de las leyes para mantener el Estado de derecho, entre otras.

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DESIGUALDAD EN EL INGRESO

La desigualdad es un fenómeno multidimensional social, económico y territorial altamente correlacionado con la estructura, dinámica y funcionamiento de las condiciones económicas, en particular, del crecimiento y la distribución de la riqueza con variables específicas, como el empleo y el ingreso, así como el acceso a bienes y servicios públicos que satisfacen las necesidades humanas.

Las dimensiones de crecimiento económico, por un lado, y la desigualdad y la pobreza, por el otro, han estado sujetas al dilema entre eficiencia y equidad, lo que puede ser equivocado ya que existen relaciones causales que las retroalimentan y obligan a enfrentarlas simultáneamente.

Al respecto, existe un amplio debate teórico con diferentes mediciones empíricas. La relación entre crecimiento económico y desigualdad —medida por la distribución del ingreso— ha sido estudiada por autores de diversas corrientes teóricas [Aguilera, 1998].

Hasta la década de los setenta predominó la formulación de Simón Kuznets, según la cual el reto económico central era lograr el crecimiento económico a través de la modernización del aparato productivo, lo que a su vez permitiría reducir la desigualdad en la distribución del ingreso [Kuznets, 1955, 1971].

Esta hipótesis se expresa en una curva en forma de “U” invertida, donde el eje horizontal representa el crecimiento económico (PIB por habitante) y el eje vertical, la distribución del ingreso (coeficiente de Gini). En una primera fase A de crecimiento económico aumentaría la desigualdad en la distribución del ingreso por habitante, pero habría transferencias de mano de obra de sectores rurales y agrícolas de baja productividad hacia sectores urbanos e industriales de alta productividad en una fase B, con lo cual se ampliaría el mercado a

los productos primarios, la desigualdad sectorial se estabilizaría por un tiempo, y luego se reduciría.

Este planteamiento supone 1) un dualismo sectorial con diferencias de productividad en la economía, 2) una elevada proporción de la población dependiente de actividades agrícolas, 3) libre transferencia de población hacia el sector no agrícola según el proceso de crecimiento económico, y 4) la productividad, la distribución del ingreso y la desigualdad en el sector no agrícola que en el agrícola. De acuerdo con los puntos anteriores, los cambios en la desigualdad dependen de 1) las diferencias de desigualdad entre sectores, 2) la concentración de la propiedad y los activos (ahorro) y 3) las políticas redistributivas que son aplicadas en las etapas avanzadas de crecimiento.<sup>36</sup>

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

Kuznets fue prudente al establecer relaciones causales definitivas entre crecimiento y desigualdad en una u otra dirección, debido a la relevancia que tienen en cada país la tecnología, la ideología, la política y la cultura. De hecho, afirmaba que la igualdad de oportunidades políticas y económicas como “filosofía básica” era un requisito indispensable para lograr el crecimiento [Kuznets, 1959].

<sup>36</sup> En las conclusiones de su trabajo pionero, Kuznets aceptaba que tal vez 5 % fuera información empírica y 95 % especulación, y que algo de ellas posiblemente estaría contaminado por ilusiones [Kuznets, 1955]. En otro texto hace una observación metodológica: “para asegurar una perspectiva adecuada y distinguir los movimientos a largo plazo de las fluctuaciones a corto plazo que acompañan a los ciclos económicos o a otros cambios pasajeros necesitamos estimaciones que cubran un periodo suficientemente largo. En mi propio trabajo [...] utilizo una extensión de cuatro o cinco décadas como periodo mínimo [...] en los Estados Unidos, los tipos de crecimiento revelan oscilaciones de 20 a 25 años, además de las fluctuaciones cíclicas que varían de cuatro a nueve años” [Kuznets, 1963: 7].

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

En otro estudio que confirma la hipótesis de Kuznets se elabora un modelo de equilibrio general, según el cual el crecimiento del producto es acompañado en las fases iniciales de desarrollo por una ampliación en la brecha entre los salarios de trabajadores calificados y los no capacitados, mientras que en el largo plazo esta diferencia disminuye. Más aún, se afirma que, en esas etapas primarias del desarrollo, un incremento en el nivel agregado de inversión en capital humano puede no ser viable, a menos que la distribución de éste (y, en consecuencia, la del ingreso) sea desigual, aunque no señalan por cuánto tiempo y aplican varios supuestos insostenibles, como una competencia mundial perfecta [Galor y Tsiddon, 1996].

Otros autores, como Deininger y Squire, mostraron que la curva de Kuznets no es robusta si se consideran bases de datos más amplias, diferente composición en la muestra de países utilizada, así como varios periodos de observación. En su estudio para 49 países, encontraron que en 40 casos no había relación estadística entre crecimiento y desigualdad, en cuatro casos había una “U” no invertida y los otros cinco sí presentaron la “U” invertida [Deininger y Squire, 1998].

Bruno, Ravallion y Squire, al analizar datos de 44 países por década entre 1960 y 1990, no encontraron evidencias de la

curva invertida y al profundizar en el caso de la India tampoco relacionaron un mayor crecimiento económico con la desigualdad. Señalan que no se puede afirmar que el crecimiento siempre beneficie a los pobres o que la pobreza no se reduce por efecto de políticas procrecimiento. La relación entre ambas es compleja y no presenta tendencias claras generales, y hay otros factores que influyen en la desigualdad, por ejemplo, la educación, el comercio o la composición sectorial del crecimiento. Asimismo, concluyen que las políticas dirigidas a los pobres mediante las cuales se acumulan activos productivos (principalmente en educación, salud y nutrición), cuando son aplicadas en un contexto “sin distorsiones”, son instrumentos importantes para lograr un alto crecimiento [Bruno *et al.*, 1996].

Otros investigadores también revisaron con más detalle el modelo de Kuznets. Por ejemplo, Kravis señala que en la fase de industrialización aumentan rápidamente el excedente y la dispersión de los ingresos, y con ello la desigualdad, pero después no se puede determinar una tendencia clara. Bourguignon establece que la distribución en el ingreso debe tomar en cuenta la magnitud de las elasticidades precio e ingreso en cada sector y las fases en que se encuentre la economía; asimismo, apunta el papel relevante de la tecnología utilizada y que generalmente amplía la brecha intersectorial [Hernández, 1999].

La relación causal entre crecimiento y desigualdad ha sido reexaminada y se han analizado sus efectos con otras variables. Por ejemplo, Galor y Zeira estudiaron la contracción de los préstamos que disminuye la inversión en capital humano, lo que afecta la distribución del ingreso y reduce el producto en el largo plazo; Aghión y Bolton exploraron las imperfecciones de los mercados de capital; Alesina, Rodrik y Perroti investigaron las implicaciones de la distribución del ingreso, vía procesos políticos, en el crecimiento económico; Benabou y Durlauf la examinaron en función del patrón de asentamientos humanos; Galor y Zang analizaron el rol de la fecundidad y la

distribución del ingreso en el crecimiento del producto [Galor y Tsiddon, 1996].

En varios estudios se indica que la relación entre crecimiento económico y desigualdad debe ser analizada con más cuidado en los países subdesarrollados, como los de América Latina, con la incorporación de otras variables explicativas, como 1) las de tipo histórico, político y cultural; 2) considerar que la desigualdad es una función de la dependencia y parte de un sistema cultural y político corporativo, burocrático y autoritario; y 3) tomar en cuenta la educación y las disparidades regionales en espacios subnacionales. Asimismo, es muy importante estudiar la propiedad de la tierra, ya que algunos países atrasados con un relativamente alto PIB y bajos niveles de desigualdad lo lograron debido a dos vías principales: 1) redistribución antes del crecimiento, por ejemplo, con la aplicación de políticas de distribución masiva de tierras en las etapas iniciales de desarrollo, como sucedió en México durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, o 2) redistribución con crecimiento, con políticas redistributivas durante las fases de industrialización, como en la etapa de sustitución de importaciones de México con una fuerte política social aunque de universalismo segmentado [Bowman, 1997].

Las experiencias analizadas remiten, en general, al papel del Estado como la esfera encargada de reasignar los recursos sociales mediante políticas redistributivas para corregir las fallas del mercado.<sup>37</sup>

Con los resultados de los diferentes estudios ahora se acepta que la propuesta seminal de Kuznets no se puede considerar una ley sino una hipótesis de verificación particular en cada país en periodos específicos. No obstante, a partir de estos modelos de inspiración neoclásica se derivaron estrategias

<sup>37</sup> Las principales fallas del mercado aceptadas y que requieren de intervención estatal son: ausencia de mercados competitivos, mercados inexistentes o incompletos, necesidad de bienes públicos, externalidades, información imperfecta o asimétrica, selección adversa, riesgo moral, fallas de coordinación en los hogares, entre otras [Katz y Rosen, 1995].

prácticas en los planes de desarrollo económico orientadas a fortalecer el proceso de industrialización y urbanización, con lo cual se incrementaría la productividad marginal de los factores, bajo el supuesto de la movilidad de la mano de obra del campo a las ciudades y su inserción al mercado laboral. A su vez, el fortalecimiento de nodos urbanos dinámicos modernos, industrializados y con aplicación de innovaciones tecnológicas propiciaría la difusión del crecimiento hacia sus áreas de influencia, las cuales en su mayoría eran tradicionales, atrasadas, rurales y pobres. Las políticas públicas se orientaron entonces a la creación y atracción de industrias, mediante incentivos a la inversión y provisión de infraestructura para centros urbanos que atraían población. En consecuencia, bajo los supuestos del “derrame”, “filtración”, “goteo” o *trickle dawn*, se adoptaron estrategias con la prioridad de lograr el crecimiento económico, pero con desarrollo desigual en lo sectorial y polarizado en lo territorial.

En la década de los setenta estos modelos estaban en crisis y a partir de los años ochenta se enfrentaron a una nueva realidad al producirse una recesión mundial en la cual un gran número de economías tradicionales atrasadas redujeron bruscamente su crecimiento, se enfrentaron a un insuficiente desarrollo industrial que no pudo sostener el dinamismo económico, a modificaciones en los precios relativos asociados a choques externos y a la aplicación de medidas de estabilización y ajuste estructural. El sector moderno redujo su dinamismo y no fue capaz de asimilar a la población excedente originaria del sector tradicional, que tampoco mejoró su productividad por una baja tasa de inversión y limitada incorporación de tecnología, pero que se refugió en actividades terciarias en condiciones precarias y en espacios periféricos metropolitanos con limitados servicios públicos. La consecuencia fue un aumento en la desigualdad socioespacial e intersectorial, sobre todo por el repunte en la concentración del ingreso, la caída del empleo formal, la contención del salario real directo como principal

variable para controlar la inflación y el proceso general de empobrecimiento en muchas regiones, asociadas a una retracción del Estado como agente redistribuidor o compensador social en fases de crisis.

La respuesta de algunos organismos, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fueron estudios que ya relacionaban el crecimiento con la pobreza, en particular, con los conceptos de calidad de vida y necesidades básicas. Pero la respuesta oficial y generalizada fue el decálogo del Consenso de Washington.

La idea central del Consenso impulsada por organismos internacionales (como el BM y el FMI) sobre la importancia del libre comercio y el fomento a las exportaciones para promover el crecimiento como alternativa a la crisis de la deuda de la década de los ochenta no fue consistente. En la mayoría de los países de América Latina (con excepción de Chile) no hay relación entre el comportamiento del PIB por habitante y las exportaciones; los auges exportadores ocurren indistintamente al inicio de las reformas; la tasa de inversión es estable a pesar de la apertura de la cuenta de capitales; ante la falta de empleos de calidad y el deterioro salarial, se impulsaron la emigración y las remesas, las cuales han sido fuente creciente del financiamiento de la balanza de pagos y sostén del tipo de cambio. Desde 1980 la región fue exportadora neta de capitales y el crecimiento del PIB por habitante, nulo. En el caso de México, que aumentó sus exportaciones, no logró por ello mayores tasas de crecimiento, de la inversión y el bienestar de la población.<sup>38</sup> En cambio, se rompieron las cadenas industriales internas que se rearticulaban con líneas de producción subordinadas a Estados Unidos, aumentó la emigración y se

<sup>38</sup> Entre 1982 y 2002, las exportaciones no petroleras aumentaron de 2.7 % a 10.7 % del PIB, sin incluir maquiladoras; de 4.4 % a 23.0 % del PIB, incluyendo maquiladoras; y, si se agregan los productos petroleros, las exportaciones totales pasaron de 14.0 % a 25.3 %. Asimismo, el PIB por habitante creció a una tasa media anual de 0.35 %, frente a 3.1 % del modelo económico de 1953 a 1982 [Calva, 2004].

mantuvo en un elevado nivel de pobreza [Calva, 2004; Ugarteche, 2004].

Las estrategias del Consenso de Washington tuvieron objetivos macroeconómicos y de estabilización, pero no un enfoque social y menos el combate a la pobreza. Bajo la teoría del derrame se esperaba que en el largo plazo los beneficios del crecimiento llegarían a los pobres. Las evidencias fueron que la población en condiciones de pobreza aumentó constantemente en números absolutos y relativos durante los años ochenta y noventa, aun en las fases de recuperación económica, lo que creó una enorme masa de nuevos pobres con mayor desigualdad.

En este contexto, el mismo BM abordó el tema bajo la “nueva” idea de “redistribución con crecimiento”, pero aún en la línea anterior. A su vez, a la luz de los graves efectos socioeconómicos de la crisis internacional, también se hicieron avances metodológicos, como los índices de pobreza tipo Foster-Greer-Thorbecke, y con el trabajo teórico de Amartya Sen desde el igualitarismo se iniciaron sus aplicaciones empíricas, como en el caso del IDH. Estas contribuciones y el trabajo de un número creciente de investigadores con más información y técnicas de análisis permitieron avanzar en los noventa en varios frentes.

El BM (“ampliar las bases del desarrollo”) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya llamaban la atención al tema de la pobreza con la opinión de que el crecimiento económico no debería tener sólo efectos en aspectos económicos, como el ingreso, sino también en el desarrollo humano, es decir, en nutrición, salud y educación, entre otros. No obstante, algunos analistas cuestionaban la creencia de una dirección de causalidad que va de un mayor crecimiento hacia la reducción de la desigualdad y la pobreza. En su lugar, demostraban que la relación debería ser de una alta concentración del ingreso a bajas tasas de crecimiento [Alesina y Rodrik, 1994].

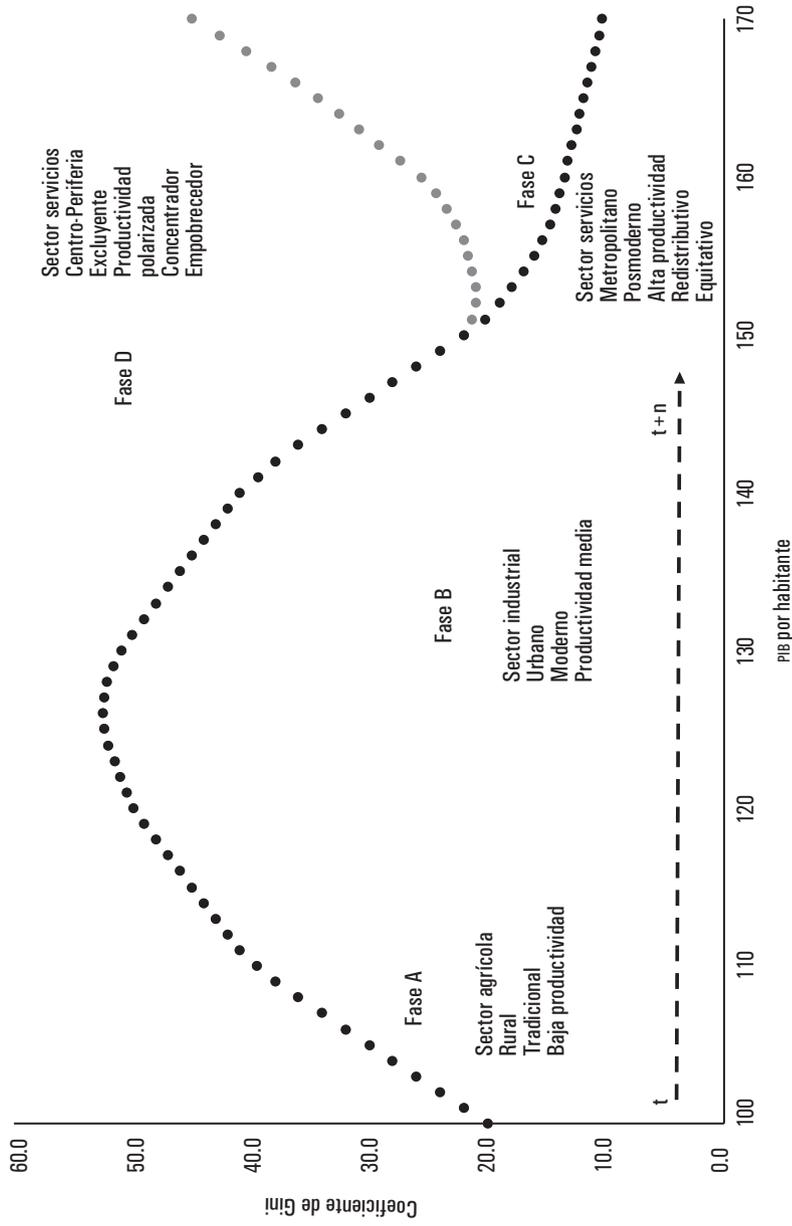
Es importante considerar que el crecimiento y la desigualdad están cada vez más condicionados por fenómenos asociados a la mundialización del capitalismo que incluyen la movilidad del capital —sobre todo el financiero—, la deslocalización de los procesos productivos, cambios en la división internacional del trabajo y las cadenas de valor, un mayor desarrollo del sector servicios apoyado en los avances científico-tecnológicos bajo el liderazgo de las grandes empresas transnacionales y metrópolis en la era del conocimiento. Estos fenómenos que vinculan lo global y lo local tienen diferentes efectos entre países y dentro de ellos.

Este conjunto de tendencias corresponden a dos patrones los cuales, de acuerdo con el razonamiento de Kuznets, permitirían sugerir una fase C, con una tendencia asociada al modelo kusneztsiano, correspondiente sobre todo a países desarrollados y algunos asiáticos con un modelo posmoderno, de alta productividad, redistributivo y más equitativo; pero, en el otro extremo, una más extendida fase D, donde aumenta la desigualdad o se mantiene en niveles altos (con Ginis entre 0.4 y 0.6) asociada con un modelo polarizado, excluyente, concentrador y empobrecedor con estancamiento económico en muchos países atrasados (esquema 1).

Análisis posteriores, con base en la propuesta de Kuznets,<sup>39</sup> también han demostrado que no se trata de una ley ni de un modelo único y que es necesario tanto incorporar otros elementos para explicar su evolución en cada país, como buscar estrategias alternativas más integrales, sobre todo adaptadas a realidades concretas de países subdesarrollados en el marco de una realidad hegemónica mundial.

<sup>39</sup> El BM, citando la exhaustiva revisión de la literatura sobre la hipótesis de Kuznets por Kanbur [2001], aceptó que hay cierto consenso en que no existe una relación clara entre el ingreso y la desigualdad [Banco Mundial, 2001].

Esquema 1. Curva de Kuznets y tendencias



Fuente: elaborado con base en Kuznets, 1955; Alesina y Rodrik, 1994; Bruno et al., 1996.

En otros estudios se demuestra que la desigualdad entre países no se reduce y, considerando el comportamiento del ingreso, se confirma que América Latina es la región más inequitativa del mundo al analizar datos de 58 países, ya que se establece que hay una relación inversa entre desigualdad en la distribución de activos productivos (medida con la variable de distribución de la tierra) y crecimiento económico [Deininger y Squire, 1998]. En otro caso se encuentran evidencias para la región de que la desigualdad (sobre todo la medida con la distribución de tierras) frena el crecimiento económico a diferencia del planteamiento inicial de Kuznets [Birdsall y Londoño, 1997].

La idea consistente en que la desigualdad en el ingreso se incrementa al principio con el crecimiento económico, pero después disminuye para lograr sociedades más desarrolladas, fue usada (sobre todo de manera ideológica en el Consenso de Washington bajo una visión etapista) para justificar el incremento de la desigualdad en los países pobres y ampliar la brecha en el desarrollo internacional. Ante ello se señala la necesidad de pasar del objetivo estratégico de “crecer primero” al de “crecer con equidad” sobre la base de las necesidades humanas con inclusión social [Mkandawire, 2001].

En este sentido, se ha promovido un concepto de equidad con características multidimensionales, es decir, desde la dimensión económica se incluye el ingreso que es complementado en lo social con variables de necesidades básicas, pero se incorporan también otras, como la intergeneracional, la étnica, la de género y la territorial, las cuales expresan formas específicas de desigualdad.

En este contexto, algunas estrategias de desarrollo nacional adoptaron políticas que integraban el crecimiento del producto con la equidad en el ingreso, por lo menos a través de tres variantes:

- 1) El modelo chino que enfatizó la distribución de la riqueza hacia zonas rurales mediante la expropiación de tierras y empresas para repartirlas entre pequeños productores y empresas estatales colectivas, con un esfuerzo para aumentar la productividad, el empleo y el ingreso, lo que fortaleció las estrategias de desarrollo rural y endógeno, y permitió integrar los sectores tradicional y moderno.
- 2) El modelo de la ONU, el cual mantuvo el objetivo de un alto crecimiento económico cuyas ganancias se debían redistribuir mediante intervenciones gubernamentales, como: provisión de bienes y servicios a los más necesitados, educación y capacitación para los trabajadores de bajos ingresos y fomento a la generación y acumulación de activos de los pobres (mejoramiento de tierras e instrumentos de trabajo).
- 3) El modelo de necesidades básicas que propuso una política de ataque a la pobreza con la provisión de bienes y servicios en aspectos de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios básicos. Asimismo, en aportaciones subsecuentes se reconsideró el papel de la agricultura en el desarrollo, sobre todo a través del impulso a la agroindustria, la creación de infraestructura y la ampliación de servicios rurales que facilitarían la integración campo-ciudad y se introdujeron los enfoques de desarrollo rural integral, de tipo endógeno y con sustentabilidad ambiental [Asuad, 2004].

En general, durante mucho tiempo ha predominado la idea de avanzar primero en el crecimiento económico con el fortalecimiento del mercado, para lograr de manera secundaria reducir la desigualdad y mejorar los niveles de bienestar de los pobres. Aunque no se ha demostrado una relación única

entre ambas dimensiones que sea aplicable a todos los países, en el caso de América Latina, la divergencia crece o se mantiene en niveles altos independientemente del comportamiento económico, es decir, si bien el crecimiento es necesario, no es suficiente para disminuir la desigualdad y la pobreza, pero también es cierto que éstas limitan el crecimiento, lo que genera un círculo vicioso.

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

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

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

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

## EL “CRECIMIENTO PROPOBRE”

En el contexto anterior se ha desarrollado un debate alrededor de las interacciones entre el crecimiento económico y la pobreza, en lo que se ha denominado el “crecimiento propobre”, mismo que tiene diferentes formas de medición y repercusiones en la formulación de políticas.

En algunos países —como los africanos—, a pesar de un importante dinamismo económico, ha aumentado la pobreza, sobre todo en zonas rurales. En regiones —como América Latina— se han logrado tasas aceptables de crecimiento económico, pero se mantienen elevados grados de desigualdad. Las políticas públicas establecen varias opciones para reducir la pobreza, sobre todo con programas sociales focalizados de transferencias monetarias o con estrategias económicas de generación de valor agregado que beneficien más a los pobres. En general, la superación de la pobreza en cada sociedad depende de la combinación de dos procesos: 1) un alto crecimiento económico que aumenta el ingreso promedio pero que ayuda a pocos pobres y 2) una redistribución más equitativa de la riqueza (con un papel activo del Estado) que beneficia a más personas en pobreza y que además produce otros efectos indirectos al dinamizar la economía en su conjunto.

El concepto de crecimiento propobre entonces se encuentra inmerso en un amplio debate, sobre todo, entre dos corrientes:

- 1) Enfoque relativo. Varios autores —sobre todo ligados a la ONU— afirman que el crecimiento es a favor de los pobres cuando va acompañado de la disminución de la desigualdad, es decir, cuando el ingreso medio de los pobres aumenta en mayor medida que el de los no pobres durante el proceso de crecimiento, por lo que hay una

redistribución del ingreso que disminuye las diferencias entre los grupos sociales y, con ello, se reduce la pobreza [Kakwani y Pernia, 2000; Kakwani y Son, 2005].

- 2) Enfoque absoluto. Autores asociados al BM y al FMI defienden la idea de que el crecimiento será propobre si desciende la pobreza medida solamente en función del propio ingreso de los pobres o proporcionalmente más que los no pobres, sin importar la magnitud de la reducción de la pobreza, ni los cambios en la desigualdad total en la repartición social de la riqueza [Ravallion y Chen, 2003; Dollar y Kraay, 2002].<sup>40</sup> En general, estos autores enfatizan en sus argumentos el efecto reductor del crecimiento económico sobre la pobreza [Bruno *et al.*, 1996; Deininger y Squire, 1998].

Aunque hay una polémica internacional sobre el tema, esta última posición es compatible con la teoría del derrame o “efecto goteo” (*trickle down*), consistente en promover primero la eficiencia concentrando esfuerzos en los sectores más productivos

<sup>40</sup> Dólar y Kraay afirman que el paquete básico de políticas de derechos de propiedad privada, disciplina fiscal, estabilidad macro y apertura comercial aumentan el ingreso de los pobres en el mismo grado que aumenta la renta de los otros hogares en la sociedad. Las políticas macroeconómicas procrecimiento serán buenas para los pobres mientras aumenten los ingresos sin efectos significativos en la distribución general del ingreso. La crítica a estos autores es que dan sustento a ideas preconcebidas acerca del efecto positivo del crecimiento económico sobre la pobreza, soslayando que su investigación es una regularidad matemática y no empírica. La heterogeneidad de los episodios de crecimiento que analizan es muy alta. La econometría del crecimiento “aplasta” la variedad observada entre países, por lo que la consecuencia es privilegiar los estudios de caso por país para profundizar en la explicación general de los factores que causan cambios en la distribución del ingreso. Asimismo, no es válido hacer generalizaciones sin rigor estadístico. Subsiste un fuerte debate con base en elementos teóricos y empíricos sobre los aspectos puramente económicos de estabilización y ajuste. En el mismo Banco Mundial hay autores que, con análisis econométricos, sugieren que las políticas de ajuste estructural generaron una estructura de crecimiento en la cual la distribución de la renta empeoró [Easterly, 2001]. Por ello, las características económicas de cada país, de su estructura social o de sus relaciones políticas permitiría diseñar un paquete específico de políticas buenas para los pobres que permitan moverse, más allá de los límites normativos de la economía, hacia la ideología [Lübker, Smith y Weeks, 2002].

para lograr un crecimiento más dinámico que posteriormente beneficiaría a los pobres por sus efectos multiplicadores. Sin embargo, ante las evidencias, ahora se comprende que el desarrollo económico es una condición necesaria pero insuficiente para disminuir la pobreza. Para ello, el crecimiento debe ser propobre, es decir, debe beneficiar en una mayor proporción a los pobres, pero también reducir la desigualdad. Esto significa dos cosas: primero, que se requieren altas tasas de crecimiento del PIB por habitante (tema en el que existe consenso), pero, en segundo lugar, debe aumentar la proporción de producto que reciban los pobres más rápidamente que el que reciban los no pobres. Por ello, ya se acepta que las políticas e instituciones deben promover simultáneamente la equidad y la eficiencia, superando la falsa dicotomía que las coloca como excluyentes (BID, 2003).

El BM reconoció que la equidad debe ser parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza, sin embargo, enfatiza la noción de “igualdad de oportunidades con inversiones en la gente”, lo que establece una clara distinción con el concepto de igualdad de ingresos. Esta institución pugna por “una situación donde las oportunidades sean iguales, es decir, donde el esfuerzo, la iniciativa y las preferencias personales —y no los antecedentes familiares, la casta, la raza o el género— expliquen las diferencias entre los logros económicos de las personas” [Banco Mundial, 2006a].

Esto le permite al BM enfrentar la desigualdad y la pobreza de los individuos, pero no de las condiciones sociales, con lo cual se inhiben las políticas dirigidas a redistribuir la riqueza, lo que es consecuente con el papel restringido que le confiere al Estado. Al mismo tiempo, el objetivo de ampliar oportunidades es acorde, entre otros objetivos, con la apertura de espacios de financiamiento a los países pobres en materia de infraestructura de salud, educación y económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones).

Los organismos financieros, en general, dicen poco en relación con las políticas redistributivas para la reducción de la desigualdad como requisito indispensable para enfrentar la pobreza o como base para recuperar el crecimiento económico. No obstante, algunas agencias —como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación— han señalado que no le interesa solamente el índice macroeconómico del “crecimiento del ingreso por habitante en porcentaje por año”, sino que se preguntan por quienes se benefician de ese crecimiento, el cual debe contribuir de manera significativa a reducir la pobreza de un país.<sup>41</sup>

El análisis de las relaciones entre el crecimiento económico con la desigualdad y la pobreza requiere entonces de una medición más detallada en diferentes escalas y plazos para establecer tendencias claras.

Por otra parte, desde la economía neoclásica, se avanza gradualmente y se transita del análisis de la relación causal entre crecimiento y distribución a la aceptación de los efectos positivos de mayores grados de equidad sobre un desarrollo más dinámico. No obstante, existen por lo menos tres posiciones desarrolladas, sobre todo por economistas, alrededor del debate del “crecimiento propobre” de acuerdo con sendos planteamientos básicos: 1) que la desigualdad no cumple una función importante en la reducción de la pobreza, 2) la reducción de la desigualdad sí juega un papel central para lograr el crecimiento y reducir la pobreza y 3) la reducción de la pobreza reduce marginalmente la desigualdad [Baruch, 2006].

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

<sup>41</sup> Consultar <<http://www.sdc.admin.ch>>.

- 1) Cuando baja la línea de la pobreza o cuando el quintil más bajo gana relativa o absolutamente más ingreso por persona que el incremento en el ingreso promedio por habitante (Klasen).
- 2) Cuando los ingresos de quienes están por debajo de la línea de pobreza crecen por arriba de ésta (Bhalla).
- 3) Cuando el crecimiento económico se produce junto con la reducción de la desigualdad, por lo que el beneficio para los pobres es mayor que para los ricos (Kakwani y Pernia, 2000).
- 4) Cuando el ingreso promedio en el quintil más bajo se incrementa el doble del ingreso promedio total (alto crecimiento propobre) o más rápido que el ingreso promedio (Cling) [Baruch, 2006].

Al respecto, existen dos grandes propuestas metodológicas que miden el grado en el que el crecimiento beneficia a los pobres y, en particular, la proporción de beneficios que reciben los pobres y los no pobres por la aplicación de políticas gubernamentales. Por un lado, la que identifica las fases de crecimiento económico como “propobres” cuando hay reducción de la pobreza medida con un índice de pobreza elástico al crecimiento; por otro, la que incluye la condición de que también se debe reducir la desigualdad en la fase de crecimiento definida como “propobre” y que incorpora, además de un índice de pobreza (tipo Foster-Greer-Thorbecke), otro que mide la desigualdad (tipo curva de Lorenz). Evidentemente, cada método puede llegar a conclusiones distintas al estudiar un mismo país.<sup>42</sup>

En resumen, el análisis de los problemas del desarrollo se ha enfrentado a un cambio de paradigmas con una paradoja. El pensamiento económico ha pasado de concepciones en donde se afirmaba que el crecimiento y el nivel de ingreso de los

<sup>42</sup> En el primer grupo se ubican Ravallón, Chen y el BM; mientras que en el segundo, Kakwani, Pernia, Klasen, Bhalla y colaboradores [Baruch, 2006].

países determinaba sus niveles de bienestar social hacia nuevas visiones a partir de la demostración de que también existe una relación inversa, es decir, que un mayor nivel de salud, educación y bienestar general determinan el desarrollo económico.

La contradicción es que se ha pasado de sistemas sociales con modelos de intervención estatal fuertes para corregir las fallas del mercado —como la desigualdad y la pobreza— hacia otros que le otorgan mayor capacidad de decisión y de asignación de recursos a los mercados, lo que reduce las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en muchos países. Esta contradicción se expresa en las últimas décadas en la aceptación del paradigma de las relaciones causales bidireccionales entre economía y bienestar, mientras que avanzó la idea del predominio del mercado sobre el Estado y la sociedad.

Ante ello, lo que en general se observa entre los agentes económicos, sociales y políticos en el poder en la región es una aceptación en el discurso, pero una resistencia efectiva a asumir los costos de la superación de la desigualdad y la pobreza como requisito para recuperar un crecimiento económico dinámico, sostenido y sustentable, donde todos ganen en el mediano y largo plazos.

En este sentido, adquieren importancia tanto la esfera social como la estatal, ya que se trata de relanzar una estrategia de crecimiento con reducción de la desigualdad (redistribución progresiva del ingreso), lo que conduce a la necesidad de articular la política económica y la social en un contexto democrático.

En ese contexto, se presentan algunas tesis y evidencias empíricas de estas asociaciones en América Latina y México.

### *La región de América Latina*

La distribución del ingreso en América Latina es en promedio la más desigual entre las regiones mundiales, se ubica en

niveles muy elevados de concentración y se ha mantenido de manera persistente desde por lo menos el último cuarto del siglo xx. Aunque la desigualdad disminuyó ligeramente en los años setenta, considerado el último periodo de crecimiento económico sostenido y generalizado en la región, se revirtió en la década de los ochenta debido a la recesión con inflación, lo que provocó desempleo y contracción del salario mínimo, así como una disminución general en el ingreso de los hogares situados en la base de la pirámide. Hacia los años noventa, en países como México y Brasil se produjo un ciclo con un mayor número de años de recuperación del crecimiento combinado y algunos otros de contracción económica, pero el saldo final es que en términos de igualdad no hubo avances.<sup>43</sup> Asimismo, la evidencia estadística indica que la desigualdad y el nivel de desarrollo no muestran relación alguna en los países de América Latina [Morley, 2000].

A partir de la década de los ochenta, en la región se aplicó un abanico de reformas estructurales entendidas básicamente como políticas dirigidas a mejorar la eficiencia y la operación de los mercados; por un lado en 1) política de comercio exterior, con aranceles bajos y uniformes; 2) política financiera, con tasas de interés determinadas por el mercado, requisitos de reservas bajos y regulación y supervisión efectivas; 3) política impositiva con tasas de impuesto a la renta e IVA bajas, bases de impuestos amplias y efectivas, y privatizaciones; 4) legislación laboral, mediante la flexibilidad en los contratos, certidumbre de los costos laborales, impuestos a la nómina bajos y ligados a beneficios individuales; por otro lado, las que no se consideraban reformas estructurales eran las políticas de estabilización macroeconómica, monetaria, cambiaria, fiscal y liberalización de la cuenta de capitales [Lora, 2003].

<sup>43</sup> Desde comienzos de los años noventa, América Latina era la región con mayor desigualdad del ingreso del mundo; el promedio aritmético de los coeficientes Gini de sus países era de 0.49, más de 15 puntos por encima de los países desarrollados o que los países del sudeste asiático, y apenas comparable al promedio de países africanos.

Las severas medidas de ajuste estructural significaron mayor apertura comercial, desregulación, privatización de empresas estatales y aplicación de políticas antiinflacionarias. Los resultados de dichas reformas han sido objeto de varios estudios, aunque se acepta la idea de que provocaron desindustrialización, profundizaron la crisis agrícola, redujeron el salario real de los trabajadores, aumentaron el desempleo y empobrecieron a amplios grupos sociales.

Algunos estudios con sustento cuantitativo señalan que la adopción de reformas de mercado en América Latina no necesariamente habría elevado la ya alta desigualdad ni habría aumentado la pobreza. Afirman que la falta de progreso distributivo no debería ser atribuido a las reformas estructurales, sino a la desigual dotación y distribución de los recursos primarios, a la insuficiente acumulación de capital físico y humano, así como a la desigual distribución de la propiedad de activos productivos en la sociedad durante el último cuarto del siglo xx. La dinámica de la desigualdad del ingreso se originaría también en los ciclos del ingreso y la inversión, así como en la profunda y creciente desigualdad de oportunidades de educación. En esta lógica, las políticas públicas en la región habrían tenido efectos positivos sobre la equidad, ya que las reformas estructurales habrían contribuido a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, es decir, evitarían un deterioro mayor de la desigualdad [Székely y Londoño, 1997].

La desigualdad del ingreso en América Latina, en general, está asociada con la dinámica de acumulación de capital físico y humano, de manera que se establecen por lo menos tres correlaciones significativas:

- 1) El aumento de la inversión entre 4 y 5 puntos del PIB se asocia con una reducción de un punto del coeficiente de Gini.

- 2) El aumento de un año de educación (según el nivel de desarrollo de cada país) se asocia con una disminución del coeficiente de Gini de un poco más de 2 puntos.
- 3) El aumento del ingreso se asocia con descensos en la desigualdad (aunque la relación estadística no es muy fuerte); se estima que la aceleración temporal del producto o ingreso de 5 % o una recesión de similar magnitud han estado asociadas con cambios del coeficiente Gini cercanos a los 2 puntos. En general, las recesiones profundizan la inequidad.

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

- 1) El crecimiento económico. La estabilización macroeconómica tiene efectos favorables sobre el crecimiento del PIB por habitante, que es progresivo, mientras que las recesiones generan aumentos significativos en la desigualdad. En América Latina el comportamiento de la economía se ha caracterizado por su debilidad, irregularidad y volatilidad, a pesar de que en promedio creció a una tasa de 3.3 % anual.
- 2) La inversión. Esta variable tiene un efecto progresivo directo, pero también efectos distributivos que son contingentes a la estructura de capital humano. Las reformas estructurales habrían generado reducciones en la desigualdad al atraer más recursos y aumentar la productividad, pero su efecto fue significativamente menor en aquellos países donde el capital humano se encontraba muy mal distribuido. La inequidad de los activos educativos genera un deterioro distributivo en forma directa y condiciona el impacto progresivo de las nuevas inversiones; asimismo, los aumentos en los años de educación tienden a disminuir la desigualdad.

Al parecer, los nuevos bienes de capital habrían hecho un uso proporcional del escaso capital humano en cada país, pero además la inversión se mantiene en niveles muy bajos.

- 3) La inflación. Esta variable afecta el ingreso real de la población ya que en las fases de expansión opera de manera regresiva en su consumo. Aunque presenta una tendencia a la baja, los efectos negativos acumulados sobre el salario fueron muy graves desde la década de los setenta.

La evidencia es que, después del enorme deterioro distributivo de los años ochenta, y a pesar de la modesta recuperación económica en la región, la equidad y la pobreza no mostraron mejoras sustanciales. La desigualdad se estabilizó, pero en un nivel alto, y el crecimiento del ingreso durante la fase de recuperación económica fue el mínimo para evitar que aumentara el número de pobres, pero no para que éstos disminuyeran.

La aplicación de las reformas estructurales fue una solución inadecuada a los problemas distributivos porque las nuevas oportunidades fueron aprovechadas por unos pocos, en particular, en función de su mayor nivel educativo. En este aspecto se acepta que se requiere de una política educativa ambiciosa en América Latina para modificar los patrones distributivos y elevar la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo de cinco a nueve años hacia el año 2020. Con ello se reduciría la brecha respecto al resto del mundo, aunque no sería suficiente para alcanzar el nivel de equidad de los países europeos o del sudeste asiático. Sin embargo, se requiere una nueva generación de políticas gubernamentales que modifiquen los patrones de acumulación y distribución de los activos físicos, humanos y sociales, con énfasis en el establecimiento de instituciones de seguridad social y la solución de conflictos

que protejan a los grupos sociales más vulnerables [BID, 1997; Székely y Londoño, 1997].

La percepción de los resultados de las reformas lleva a posiciones encontradas. En términos políticos, parece haber un equilibrio entre quienes están en contra de ellas y quienes están a favor, pero en términos generales cuentan con menor apoyo entre los diferentes actores, fundamentalmente por los resultados adversos. Existen datos de que el crecimiento económico fue favorable, pero con efecto transitorio y con resultados por debajo de las expectativas originales.

La liberalización comercial (junto con otras reformas) no incrementó el desempleo, pero sí redujo los salarios, contribuyó a ampliar las brechas salariales y la informalidad (más aún en países con leyes laborales rígidas), no favoreció la reasignación entre sectores, aunque también es cierto que genera trabajos (escasos) de mayor calidad en los nuevos sectores de exportación. En consecuencia, el apoyo a las privatizaciones en América Latina se redujo en promedio de 52 % a 25 % entre 1998 y 2003, sobre todo, por la caída en el crecimiento del PIB, mientras que en México la reducción fue de 59 % a 33 %, respectivamente.

En general, son pocos los líderes de opinión que creen que el modelo neoliberal sea la fórmula para salir de la pobreza; en México, menos de 40 %. Varios especialistas económicos internacionales ofrecen opiniones muy críticas al respecto, por ejemplo, Krugman se declara a favor de controles a la salida de capitales y otros de tipo financiero, Stiglitz cuestiona el decálogo del Consenso de Washington y se convierte en el líder de los antiglobalizadores, Rodrik critica el énfasis en la apertura comercial y otros elementos clave de dicho consenso y Sachs aboga por mayor seguridad social y menor influencia por parte del FMI acerca de la sostenibilidad de la deuda. Las organizaciones internacionales tampoco se guían por la agenda del consenso sino que están buscando soluciones más diversificadas y específicas a cada país [Lora, 2003].

## *El caso de México*

En México, durante la segunda mitad del siglo xx, la desigualdad del ingreso<sup>44</sup> presentó una tendencia general hacia una ligera disminución, aunque se mantuvo en niveles altos, siendo los años 1950 y 1975 los de mayor concentración, mientras que en el año 1984 se reportó el de menor concentración, explicado en gran medida por el efecto extensivo de las políticas sociales apoyadas con el gasto sostenido por los ingresos petroleros, pero que se agotó hacia fines de la década y se agravó más allá hacia 1994. Cabe señalar que, en 1996, la desigualdad se redujo ligeramente, pero en el marco de una severa caída del PIB por habitante, lo que no se tradujo en mejoría social, para volver a aumentar en 1998 y 2000 (gráfica 3).<sup>45</sup>

En México, la desigualdad en el ingreso<sup>46</sup> presenta una relación positiva con el crecimiento económico durante la segunda parte del siglo xx.<sup>47</sup>

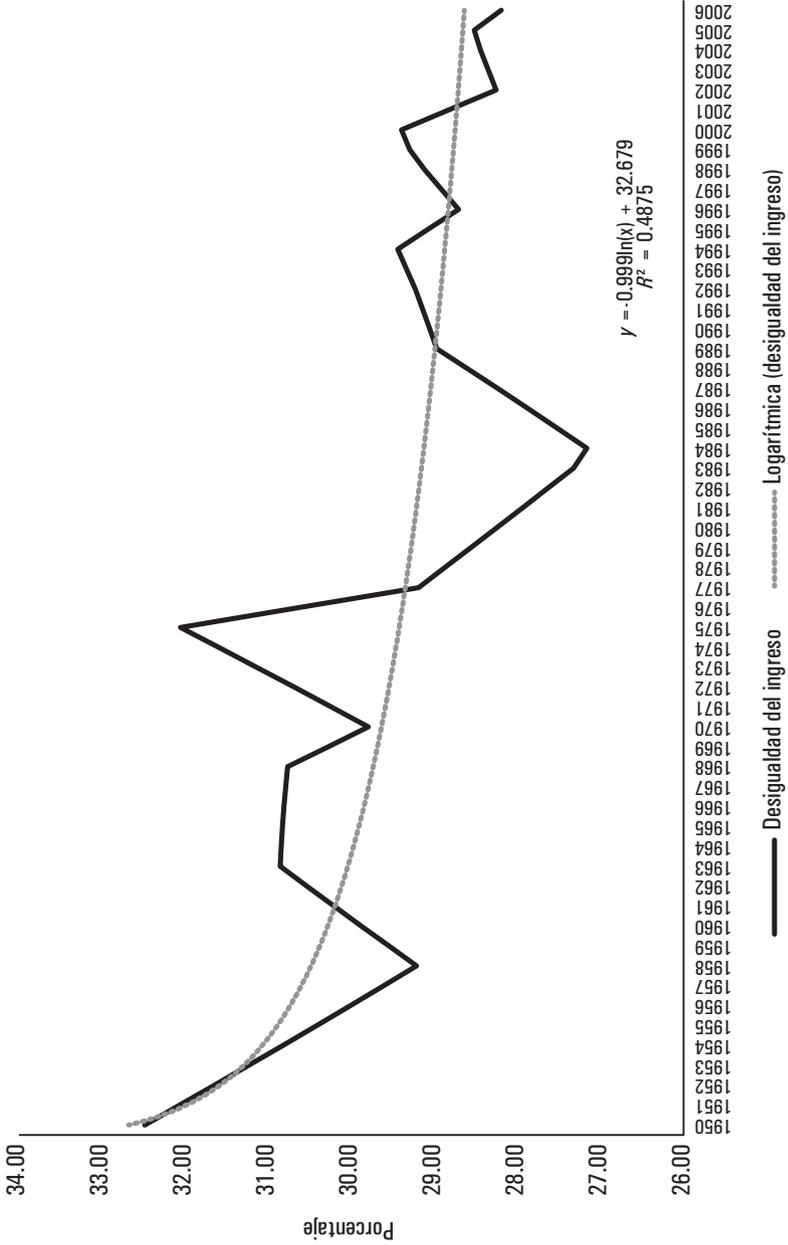
<sup>44</sup> La desigualdad del ingreso se mide como el promedio simple del ingreso percibido por el quintil (20 %) de hogares de mayor ingreso más el quintil de menor ingreso, de tal manera que, mientras el resultado sea mayor, existirá una mayor concentración general y viceversa.

<sup>45</sup> Los datos de las Encuestas de Ingreso Gasto de los Hogares de México tienen varios problemas metodológicos que dificultan su comparación, sin embargo, la clasificación por deciles resulta útil para establecer tendencias de largo plazo en la distribución del ingreso; asimismo, se calculan cifras anuales mediante interpolación para completar series anuales.

<sup>46</sup> En el caso de México se utilizaron como fuentes las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. Las series anuales completas se estimaron mediante interpolación de los valores faltantes a partir de las cifras de esas encuestas.

<sup>47</sup> Existe una demostración empírica sobre la hipótesis de que la mayor desigualdad en la distribución del ingreso ayuda a explicar el lento crecimiento del PIB por habitante en América Latina entre 1965 y 1990 [Birdsall, Pinckney y Sabot, 2000]. El crecimiento económico se mide como la tasa de crecimiento anual del PIB por habitante.

Gráfica 3. México. Desigualdad del ingreso, 1950-2006



Fuente: Inegi, ENIGH, varios años; Banco de México, varios años; spp, 1979, 1988; CENIET-STPS, 1978.

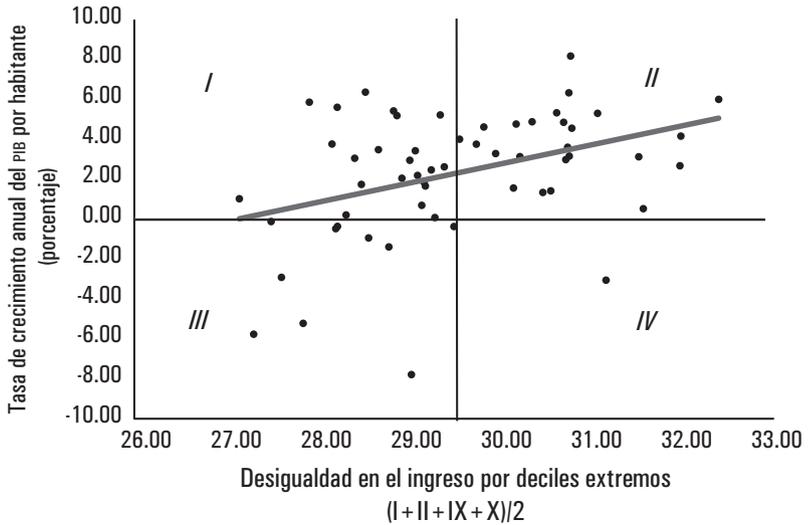
El análisis combinado de la desigualdad del ingreso con el crecimiento del PIB por habitante entre 1950 y 2002 presenta una asociación entre los años de una mayor tasa de crecimiento del PIB por habitante con los años de mayor desigualdad del ingreso. En el patrón observado, en los años cuando crece más rápido la economía la concentración del ingreso es mayor, es decir, no se favorecen los mecanismos sociales que permitirían reducir la pobreza en el país debido a formas de transferencias de valor de los estratos de bajos ingreso a los de ingresos más altos. Ésta es una condición estructural que caracteriza la distribución del ingreso nacional.

El crecimiento medido a través de las tasas del PIB por habitante indica variaciones a lo largo del periodo 1950-2002, y aunque existen varios años críticos como 1953 (-2.7 %), 1959 (-0.1 %), 1982 (-2.8 %), 1983 (-5.6 %), 1986 (-5.1 %), 1987 (-0.3 %), 1988 (-0.7 %), 1995 (-7.8 %) y 2001 (-1.6 %), se observa una tendencia de crecimiento positivo durante los años restantes. No obstante, se observan dos periodos, uno entre 1950 y 1981 y otro entre 1982 y 2002.

En medio siglo se presentaron 44 años con tasas de crecimiento positivas, de las cuales 22 se asociaron con una mayor desigualdad en el ingreso (29.9 % a 32.5 %), mientras que otros 22 se relacionaron con desigualdades menores (27.2 % a 29.8 %). La curva tendencial revela que, a mayor crecimiento, mayor desigualdad (gráfica 4).

La distribución polarizada del ingreso en México influye en los efectos de la política social sobre todo cuando existe un alto grado de concentración, como sucede en el decil X, el cual absorbe casi la misma proporción que la que perciben en total los deciles del VI al IX. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx y hasta el año 2002, la participación promedio de ambos grupos fue de 39% y 43%, respectivamente. En el extremo inferior, los deciles del I al V (50% de los hogares) recibieron en conjunto sólo 18 % del total del ingreso nacional, es decir, apenas la mitad del correspondiente sólo al decil más rico.

Gráfica 4. México. Tasa de crecimiento anual del PIB por habitante y desigualdad en el ingreso, 1950-2006



Fuente: Inegi, ENIGH, varios años; Banco de México, varios años; SPP, 1979, 1988; CENIET-STPS, 1978.

Este patrón se expresa en coeficientes de Gini elevados, con dos etapas, la primera de 1950 a 1977, con valores superiores a 0.50; y la segunda, de 1983 a 2002, con alrededor de 0.46. Esta situación refleja la inercia de una estructura socioeconómica muy difícil de modificar en el corto plazo, sobre todo si las acciones no son de tipo estructural y decididas para reducir las brechas en el ingreso mediante la aplicación de políticas efectivas con objetivos de equidad o convergencia (gráfica 5).

### *El mercado laboral*

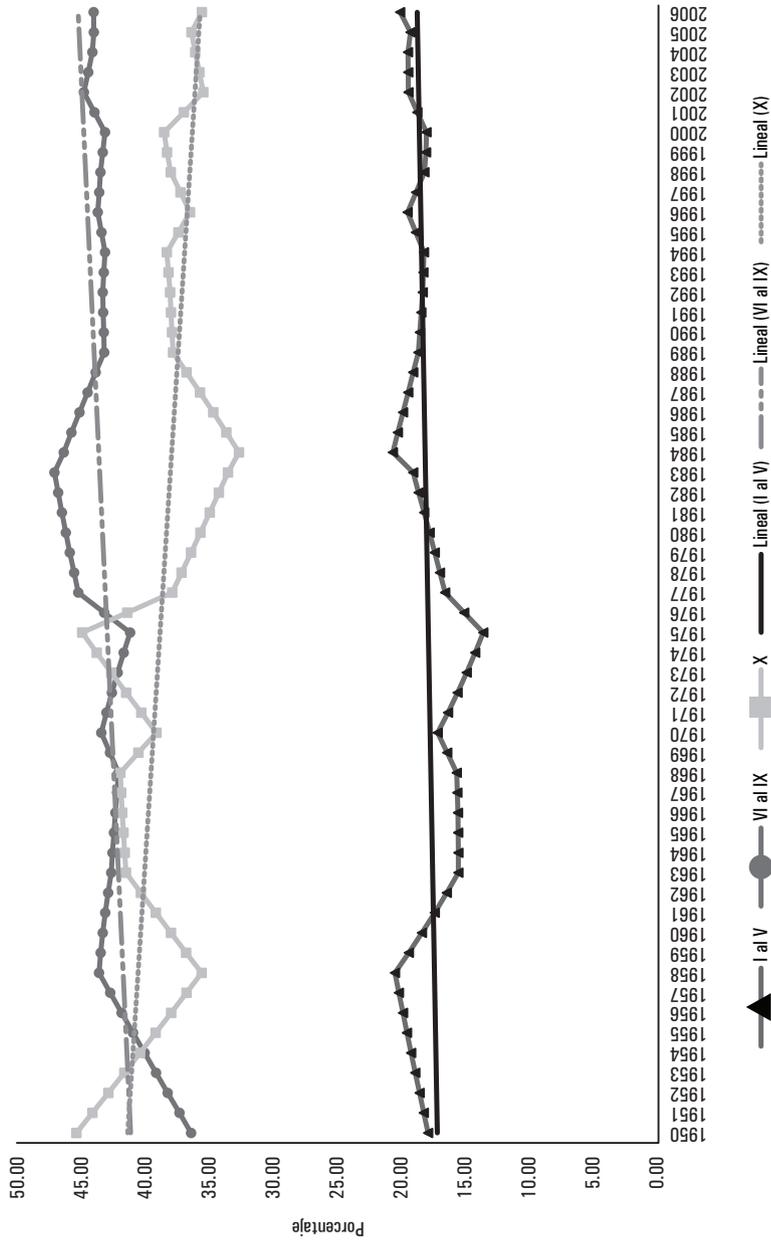
El crecimiento económico, la generación de empleo, el aumento del ingreso real y el gasto social son factores que contribuyen a la reducción de la pobreza. En este encadenamiento de variables

económicas sobresale el trabajo digno como opción de efecto inmediato en la superación de la pobreza y medio para un progreso duradero. El aumento de las oportunidades de trabajo con protección social tiene que ver tanto con los ingresos como con la habilitación económica, social y política que se produce al actuar contra la vulnerabilidad y la exclusión.

En la perspectiva laboral, la población es vulnerable a la pobreza en algunas fases de la vida, por lo que es necesario considerar: 1) el trabajo infantil y la asistencia escolar, 2) el desempleo de los jóvenes, 3) la desigualdad de género, 4) los bajos ingresos del trabajo agrícola, 5) la fragilidad de los medios de vida en la economía urbana informal, 6) la mala salud y los peligros en el trabajo y 7) la inseguridad de las personas de la tercera edad. En este marco es importante analizar el comportamiento de largo plazo de cuatro variables interrelacionadas: la población económicamente activa, el empleo, el salario y la inflación.

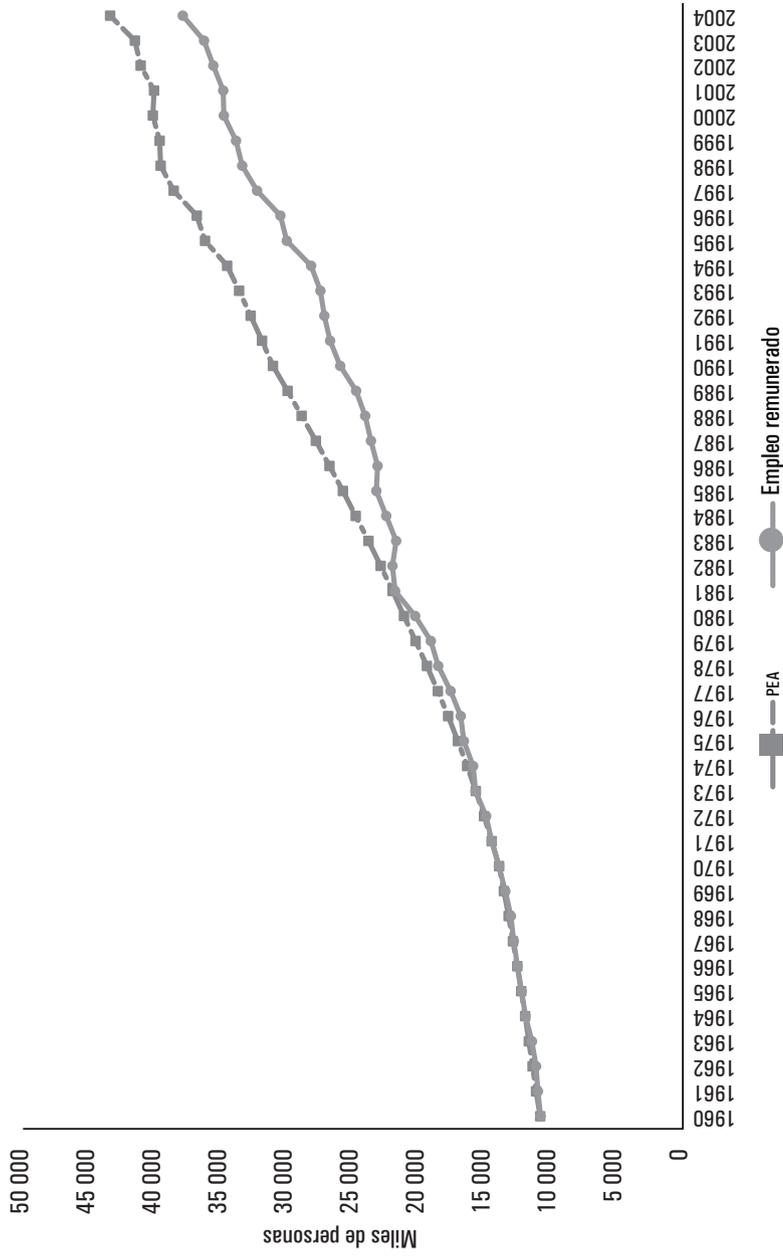
La población ocupada en México era de 5.1 millones de personas en 1900 y apenas aumentó a 5.8 millones para 1940, sin embargo, a partir de entonces se duplicó rápidamente a 11.3 millones en 1960, 21.4 millones en 1980 y 39.7 millones en el año 2000 [Inegi, 1999; Inegi-STPS, 2003]. Este crecimiento representó una fuerte presión en el mercado laboral formal que no ha sido capaz de atender esta demanda, pero además se acentuaron los retrocesos en los años de recesión y crisis económica. Entre 1960 y 1981, las personas con empleo remunerado crecieron en un número cercano a la población económicamente activa (PEA), pero a partir de 1982 las dos series se separaron y aumentó el déficit de empleo respecto al crecimiento de los activos, lo que supone el aumento del empleo no remunerado (que incluye a la informalidad), la reducción del ingreso real, la precariedad, la desprotección social y la pobreza (gráfica 6).

Gráfica 5. México. Distribución del ingreso por grupos de deciles de hogares, 1950-2006



Fuente: Inegi, ENIGH, varios años; Banco de México, varios años; SPP, 1979, 1988; CENIET-STPS, 1978.

Gráfica 6. México. PEA y empleo remunerado, 1960-2004



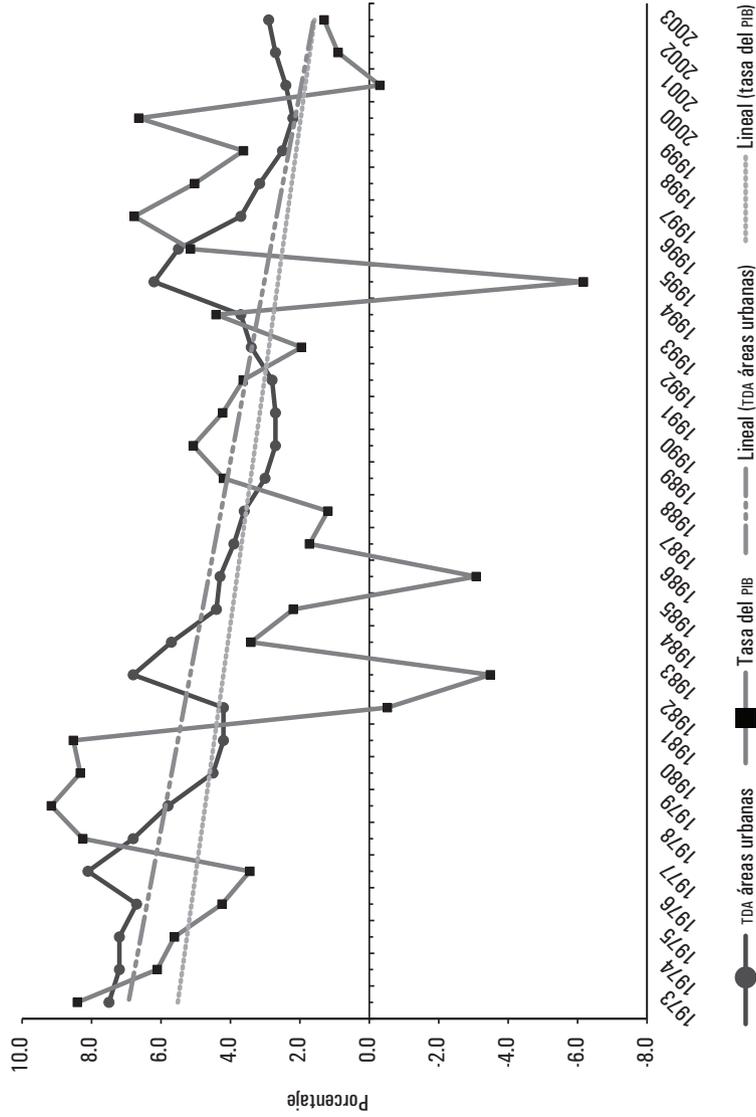
Fuente: elaborado con base en Hernández y Velázquez, 2003; Inegi-STPS, ENE, varios años.

La estructura de la ocupación también se modificó gradualmente y los cambios más dramáticos ocurrieron entre los sectores de actividades primarias y terciarias: en 1940 las primeras absorbían a 65 % y las segundas a 19 % de la población ocupada nacional, en 1960 los datos eran 54 % y 26 %, en 1980 fueron 25 % y 24 %, en el año 2000 las cifras llegaron a una proporción de 18 % y 55 %, mientras que en 2003 se estimaron en 17 % y 58 %, respectivamente. En el caso de la industria, sus trabajadores ocupados pasaron de representar 13 % en 1940, a 23 % en 1970 y 25 % en el año 2003. Los cambios en el patrón de ocupación corresponden a diferentes modelos económicos y expresan también una nueva distribución espacial de la población que pasa del predominio de asentamientos rurales a otro de carácter urbano metropolitano.

La contracción en el crecimiento del PIB, en general, se asocia con la caída en el empleo, aunque en México se observa un comportamiento sorprendente ya que, ante un débil desempeño económico, expresado en la tendencia descendente de las tasas de crecimiento del producto entre 1973 y 2003, también se redujeron las tasas de desempleo abierto en las áreas urbanas (gráficas 7 y 8).

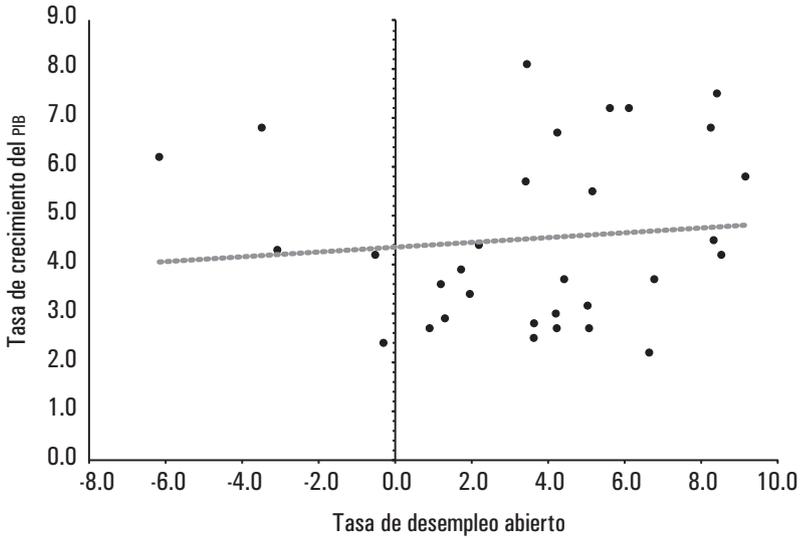
Esta paradoja se explica sobre todo por dos razones: primero, por la caída constante del salario real de los trabajadores, lo que permitió a las empresas reducir sus costos (aunque según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, CEESP, los costos laborales no salariales ya representan 59 % adicional del salario de los trabajadores) y mantener la competitividad en un entorno recesivo sin despidos masivos, este proceso se acompañó con el aumento de la flexibilidad y la precariedad laboral (empleos eventuales, con más horas de trabajo, mal pagados y sin seguridad); y, segundo, por el aumento de la informalidad que incluye de manera destacada a los trabajadores por cuenta propia y los empleados en servicios (comercio), cuyo ingreso compensa en parte la reducción del ingreso proveniente del empleo formal.

Gráfica 7. México. Tasa nacional de crecimiento del PIB y tasa de desempleo abierto en áreas urbanas, 1973-2003



Fuente: elaborado con base en Inegi, ENEU, varios años.

Gráfica 8. México. Tasa nacional de crecimiento del PIB y tasa de desempleo urbano abierto, 1973-2003



Fuente: elaborado con base en Inegi, ENEU, varios años.

La proporción de trabajadores asalariados en el total de la población ocupada representó 55.3 % en 1991, mientras que aumentó a 62.4 % en 2003; los trabajadores cuentapropistas pasaron de 23.6 % a 25.0 %, y los trabajadores sin pago disminuyeron de 13.0 % a 8.5 %, respectivamente. Estos dos grupos representan alrededor de una tercera parte del total de trabajadores ocupados.

En estas condiciones, la informalidad<sup>48</sup> se ha mantenido en un nivel significativo. En el año 1993 representaba 10.2% de la

<sup>48</sup> "Es un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de producción y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. Las unidades de producción del subsector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de los hogares de empleadores y trabajadores por cuenta propia. Los activos fijos y los activos de otra clase utilizados no

producción total de la economía del país; en 1996, 8.4 %; en 1998, 9.8 % y en 2000, 9.6 %, año en que la participación del subsector informal también representó 35.7 % de la producción total de los hogares del país (Inegi, 2000b). La informalidad se ha vinculado con la precariedad y la falta de oportunidades en el mercado de trabajo formal, aunque también se incluyen los microempresarios por la forma en que desarrollan sus actividades.

### *El salario*

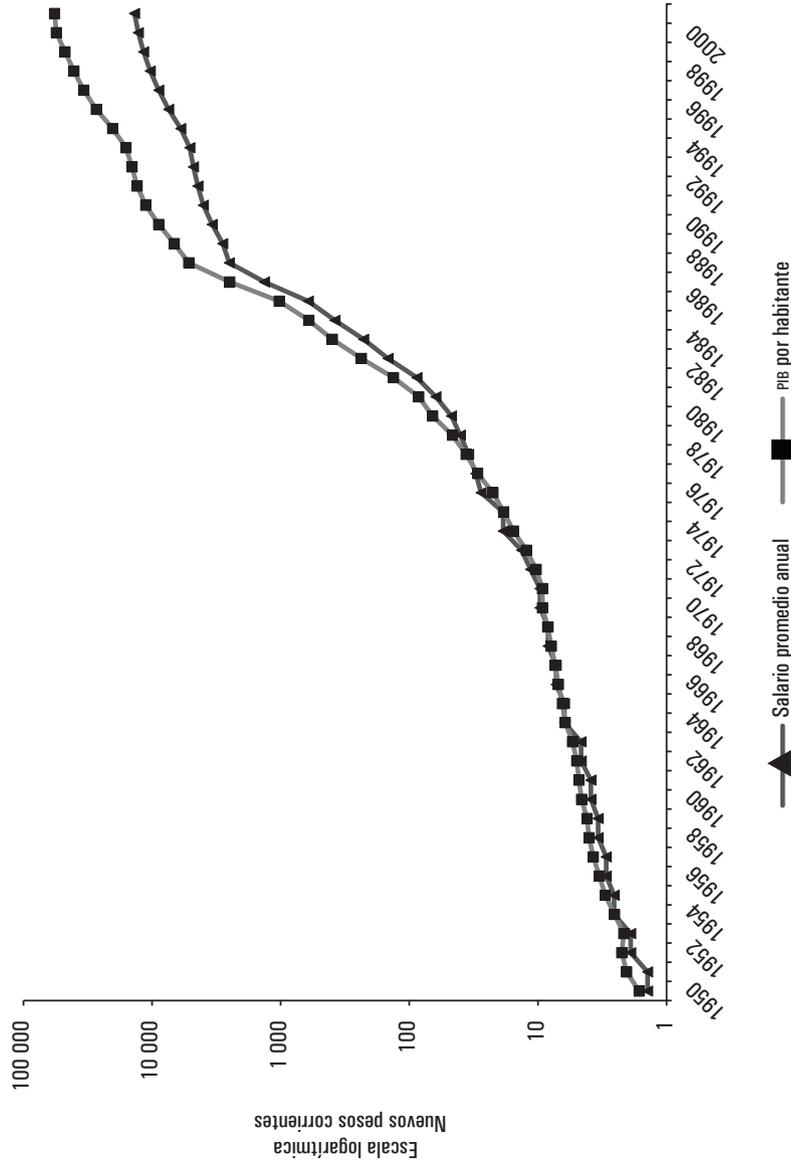
El comportamiento del salario de los trabajadores en México se asocia con los niveles de pobreza en las diferentes fases de desarrollo nacional. Entre las décadas que van de los años treinta a los sesenta, se observa un patrón general en el que el salario mínimo general (SMG)<sup>49</sup> tuvo un crecimiento muy cercano al del PIB por habitante, a precios corrientes. No obstante, es claro que, a partir de 1978, la brecha existente entre estas dos series se amplió de manera constante (gráficas 9 y 10).

---

pertenecen a las unidades de producción sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden realizar transacciones, ni intervenir en contratos con otras unidades, ni contraer pasivos en nombre propio. Los propietarios tienen que conseguir la financiación necesaria asumiendo ellos el riesgo y han de responsabilizarse, sin límite, de cualquier deuda u obligación contraída en el proceso de producción. En muchos casos resulta imposible distinguir entre los gastos correspondientes a la producción y los que corresponden al hogar. Análogamente, ciertos bienes de capital como los edificios y los vehículos, pueden utilizarse indistintamente por la empresa y por el hogar” [ONU, 1993].

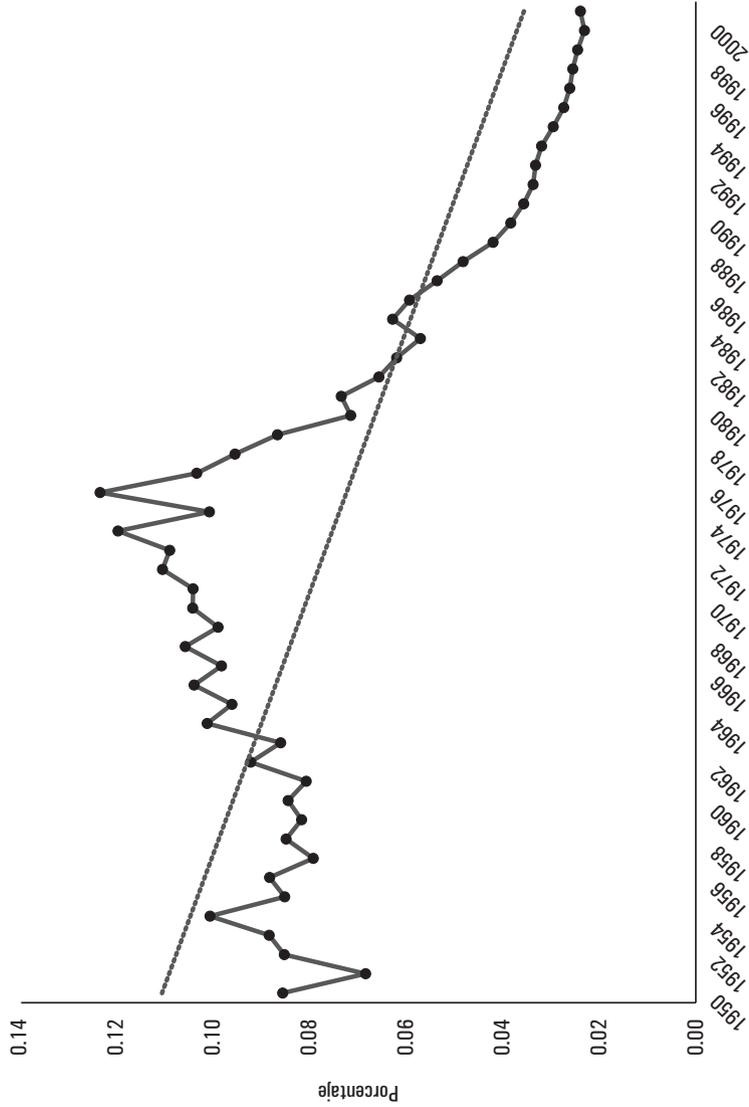
<sup>49</sup> El salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Puede ser general por una o varias áreas geográficas o entidades federativas, pueden ser profesionales para una rama determinada de actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias áreas geográficas. Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional de los Salarios, integrada por representantes de los trabajadores, patrones y el Gobierno, la cual se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo. El salario mínimo, de acuerdo con la ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer educación básica a los hijos. El salario mínimo difiere del salario real entendido como el valor que resulta de dividir el salario nominal (valor monetario) entre el índice nacional de precios al consumidor [SHCP, 2001].

Gráfica 9. México. Salario mínimo y PIB por habitante, 1950-2001



Fuente: Inegi, SCNM, varios años; Inegi, Estadísticas históricas, varios años; Conasami, varios años.

Gráfica 10. México. Participación relativa del salario medio en el PIB por habitante, 1950-2001



Fuente: Inegi, SCNM, varios años; Inegi, Estadísticas históricas, varios años; Conasami, varios años.

Este comportamiento indica que, desde fines de los años setenta, mientras la generación de la riqueza en función de la población nacional fue aumentando constantemente (a pesar de algunos años de retrocesos), el salario mínimo se fue rezagando, lo que significó una menor apropiación del producto social por el factor trabajo y una mayor concentración del ingreso nacional, aunque combinada con el inicio de una fase de extracción del excedente por compromisos derivados de la creciente deuda externa. En consecuencia, la reducción y la concentración en el ingreso social contribuyó al aumento de la pobreza, aunque ésta no es la única causa explicativa de la misma.

Este patrón que relaciona el SMG y el PIB por habitante se ubica en el marco de una tendencia descendente del PIB mismo entre 1950 y 2002, con algunos años de caída mayor pero más graves a partir de 1981. Esto significó que, además de la ampliación en la brecha entre el salario y el ingreso medio nacional, existió una disminución en las tasas de crecimiento de la generación de riqueza del país desde la década de los ochenta, lo que produjo un efecto combinado que significó una mayor depresión del salario. La pérdida acumulada de los salarios mínimos en las dos últimas décadas del siglo xx fue de alrededor de 75 %. A su vez, los salarios contractuales federales en 2002 equivalían a la mitad del valor real que tenían en 1980. De manera asociada, entre 1992 y 2002, el nivel de sindicalización se redujo de 13.6% a 9.8% de la población económicamente activa, es decir, de 40 millones de personas, sólo 4 millones pertenecen a alguna organización gremial, lo que repercute en una posición laboral que debilita su defensa ante la precarización del empleo [Garza y Salas, 2003].

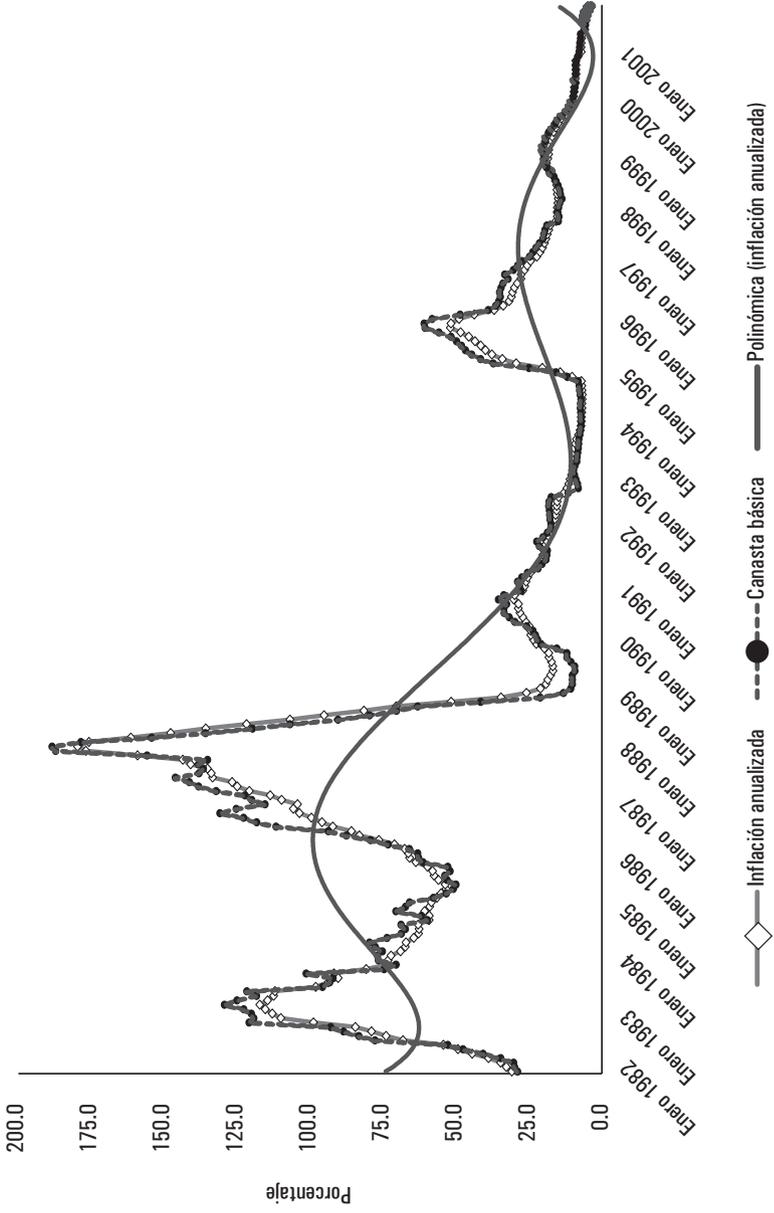
Estas cifras constatan también que las mejoras en la competitividad económica del país se sustentaron ampliamente en la pérdida de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores, sobre todo, en el marco del modelo exportador con un aparato productivo maquilador. Asimismo, ante un mercado laboral debilitado se propició el crecimiento

de las actividades informales asociadas a estrategias de sobrevivencia frente a las crisis recurrentes.

### *La inflación*

La inflación afectó a severamente a la economía nacional y, en particular, al poder adquisitivo del salario en diferentes etapas, pero destacan 1983 y 1988 como los años de crisis profunda, de manera asociada con el enorme peso de la deuda gubernamental y la acelerada devaluación de la moneda mexicana que pasó de 87.62 hasta 2 291.24 pesos por dólar, para alcanzar 3 460.00 pesos en 1990, lo que motivó que se le quitaran tres ceros. Otra fase crítica fue en diciembre de 1995 cuando la inflación anualizada llegó a 51.97, cifra similar a la reportada en diciembre de 1988 cuando alcanzó 51.66. A partir de 1995 se observa una tendencia descendente de esta variable que indica, en general, una recuperación de la estabilidad macroeconómica y una menor pérdida de los salarios reales. Cabe señalar que entre ese año y 2003, la paridad cambiaria pasó de 4.89 a 11.20 pesos por dólar, lo que se explica como una apreciación real de la moneda y que ésta fue la causa principal que frenó la inflación, más que las medidas de política monetaria entre las cuales destaca el “corto”. Aunque en niveles bajos en relación con los observados en la década de los ochenta, las presiones inflacionarias se mantienen de manera asociada con el aumento en el tipo de cambio y la mayor demanda agregada. Un dólar caro favorece a los exportadores, pero inhibe las importaciones y, en consecuencia, la oferta agregada. A su vez, el crecimiento de la demanda hace crecer la economía y se estimula la inflación, lo que se resuelve “enfriando” la economía. En general, por un lado, se genera poco empleo y, por otro, se evita un deterioro mayor del salario que resulta cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los hogares (gráfica 11).

Gráfica 11. México. Índice nacional de precios al consumidor.  
Inflación mensual anualizada, 1982-2001



Fuente: elaborado con base en Banco de México, varios años.

## LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN MÉXICO

La pobreza y la desigualdad son fenómenos que, en general, resultan de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado. En este sentido, es importante analizar las etapas de esos fenómenos en el marco de los modelos de desarrollo y los modelos económicos, ya que a cada uno de estos le corresponde una condición socioeconómica propia de avance o retroceso.

### *La evolución económica y los niveles de pobreza*

La aplicación generalizada de un modelo económico orientado al mercado con inspiración en tesis neoliberales en México y América Latina profundizó la concentración del ingreso y amplificó los rezagos sociales desde la década de los años ochenta.<sup>50</sup>

La pobreza resultante se analiza desde varios enfoques teóricos, con diferentes conceptos y en su medición se ha aplicado una amplia gama de variables e indicadores, aunque, en general, se acepta que aumenta de manera asociada a la desigualdad socioeconómica y territorial, en particular, al comportamiento de la macroeconomía.

En el caso de México, se observan varios años de crisis económica (1982-1983, 1986, 1995 y 2001) con caídas radicales del PIB, que significaron retrocesos en el crecimiento y en las condiciones de vida de la población. Estas crisis se enfrentaron

<sup>50</sup> La desigualdad en México tiene una larga historia. El testimonio del barón Alexander von Humboldt (ciudadano mexicano), a principios del siglo XIX, fue que "Méjico es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de caudales, civilización, cultivo de la tierra y población" [Humboldt, 1827]. José María Morelos y Pavón, en el año 1813, decía que las leyes que dictara el Congreso debían ser tales que "moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre" [Morelos, 1813]. Jesús Silva Herzog, en referencia a la etapa porfirista, escribió "hubo progreso económico, pero no desarrollo económico [...] el desarrollo consiste en el estrecho maridaje entre la eficiencia económica con la justicia social" [Silva Herzog, 1973].

mediante políticas ortodoxas de estabilización, ajuste y cambio estructural, con medidas macroeconómicas y de apertura comercial, que mantuvieron a lo largo de esas dos décadas los principios básicos de un modelo neoliberal que coloca en el lugar central al mercado, considerado como el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, aunque no necesariamente como el más equitativo. A su vez, se aplicaron políticas de reducción del papel del Estado en la economía (desregulación, reducción de tamaño, venta de paraestatales y privatización) que maduró su crisis fiscal y redujo su capacidad como instrumento para la redistribución del ingreso, en particular al disminuir el gasto social.

El modelo económico aplicado en el país profundizó la pobreza y la marginación como fenómenos estructurales pero crecientes en el largo plazo. La población afectada por estas condiciones se distribuye en todo el territorio nacional, aunque existen regiones bien identificadas donde resultan más graves. En este marco, es indispensable estudiar las características demográficas, sociales y económicas de los pobres y los territorios más atrasados del país, sobre todo, porque, al aceptar el panorama de escasez de recursos públicos, es necesario tomar decisiones de gasto que consideren criterios de eficiencia, eficacia y justicia social y otorguen una mayor prioridad a la población en condiciones de pobreza extrema.

En México, durante el periodo desarrollista o de comercio protegido (1961-1982) el PIB por habitante creció a una tasa de 3.8% en promedio anual, mientras que en el neoliberal o de apertura comercial (1982-2004) el crecimiento se redujo a 0.9% anual. En el periodo del gobierno de continuidad neoliberal de Vicente Fox, el PIB por habitante fue de sólo 0.5%. En este sentido, el “gobierno del cambio” no contribuyó a generar las condiciones generales para superar la pobreza, ya que se reportó un crecimiento económico mediocre, que no satisfizo el crecimiento demográfico y que tampoco modificó la tendencia de alta concentración del ingreso.

La pobreza presenta dos grandes periodos de acuerdo con el crecimiento absoluto del número de mexicanos que la padecen. Según estimaciones de la Cepal (que aplica el método del ingreso o línea de la pobreza con necesidades alimentarias y una canasta básica), los pobres en México aumentaron constantemente al pasar de casi 21 millones a 48 millones de personas, entre 1968 y 1996. Hay que recordar que 1995 fue el peor año en dos décadas en materia de crecimiento económico ya que el PIB por habitante cayó en  $-7.6$ , lo que significó un grave retroceso en materia social con efectos de arrastre que continúa padeciendo la sociedad mexicana y que se reflejó en la magnitud de la pobreza inmediata en el año 1996.

Con este método, el número total de pobres hacia el año 2000 se habría reducido ligeramente a 47 millones, de manera asociada a la recuperación económica entre los años de 1996 y 2000. Cabe señalar que el entorno internacional fue favorable en esos años, en particular en función de la fuerte dependencia de la economía mexicana respecto a la estadounidense que mantuvo tasas muy altas de crecimiento durante los años noventa. A pesar de esas condiciones no se produjo una reducción estructural o sustancial de la pobreza; ese ciclo entró en crisis en el año 2000 y afectó gravemente al país con una recesión reflejo de la estadounidense que se combinó con factores internos, tales como la aplicación de medidas orientadas a reducir la inflación y a recortar el gasto público. El pobre desempeño económico se asocia con un deterioro general en las condiciones de vida de los mexicanos.

Una estimación tendencial con base en la serie de datos obtenidos con el método de la Cepal y considerando la asociación observada entre el crecimiento económico y el demográfico indicaría que entre 1968 y 2002, la pobreza habría crecido en términos absolutos de 20.6 millones a 49.1 millones de mexicanos, lo que representaría un aumento absoluto de 28.5 millones de mexicanos que habrían entrado en pobreza a lo largo de estos 34 años (cuadro 12).

Cuadro 12. México. Relación pobreza y PIB por habitante, 1968-2002

Año	Millones de pobres	Pobres/población total (%)	Índice	Pobres /
			PIB/pc	Índice PIB/pc
1968	20.6	42.5	100.0	0.21
1977	25.2	40.0	129.9	0.19
1984	35.5	42.5	151.5	0.21
1996	48.1	52.2	146.6	0.33
2000	46.9	47.9	171.5	0.27
2002	49.1	48.8	168.7	0.29

Fuentes: Estimaciones propias con base en Altimir, 1968; Cepal, 1991, 1996, 1999, 1999-2000; Sánchez Almanza, 2000; Banxico, Indicadores económicos, varios años.

En la administración de Vicente Fox se revisaron las estimaciones oficiales sobre la pobreza en México con un método que permitió comparar el periodo 1992-2002.<sup>51</sup> Los hogares y la población se clasificaron en tres grupos de acuerdo con el nivel de ingreso.

El primer grupo, denominado de pobreza alimentaria (indigencia), se define como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria definida por Inegi-Cepal [1993]. Para el año 2000, que fue el año base en esta metodología, el ingreso equivalente fue de \$ 15.40 y \$ 20.90 por persona

<sup>51</sup> Los datos se obtuvieron a partir del método de línea de pobreza o del ingreso, en el cual se toma como medida de bienestar el ingreso disponible neto por persona (reportado en la ENIGH del año 2000) y se compara con tres puntos de referencia de acuerdo con el costo de una canasta de bienes considerado en cada uno de ellos definida en 1992 [Sedesol, 2002a]. En este sentido, se trata de una metodología semejante a la aplicada en diferentes estudios de la Cepal, aunque existen diferencias en cuanto a los bienes y servicios que se consideran en cada una de las canastas y, por supuesto, en su costo correspondiente. Por tal razón no se pueden comparar directamente las estimaciones de la Cepal con las adoptadas por la Sedesol, aunque sí son útiles las cifras que reflejan las tendencias en el largo plazo de la magnitud de la pobreza observadas bajo un mismo criterio, como sucede con las de Cepal.

al día en las áreas rurales y urbanas, respectivamente. Esto significó que en el país existía un total de 18.6% de los hogares o 24.2% de las personas en esta condición de pobreza.

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

El tercer grupo, denominado pobreza de patrimonio (pobreza moderada), se define como la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (incluye los dos grupos anteriores). El ingreso correspondiente fue de \$ 28.10 y \$ 41.80 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En este grupo se clasificó 45.9 % de los hogares equivalentes a 53.7% de las personas del país y representó el nivel máximo admitido por el gobierno como pobreza nacional.<sup>52</sup>

La población censal de México en el año 2000 fue de 97 483 412 personas. Si se toma en cuenta esta cifra, la población total en condiciones de pobreza de patrimonio (límite

<sup>52</sup> Existe otro nivel definido por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y no considerado por la Sedesol como parte de los grupos en pobreza. Corresponde a un nivel de ingresos de \$ 35.00 y \$ 52.20 por persona en zonas rurales y urbanas, respectivamente. Este nivel es menor al indispensable para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, transporte público además de otros bienes y servicios (como algunos enseres de consumo duradero, tabaco y bebidas alcohólicas) que “no necesariamente forman parte de una canasta que mide la pobreza de manera estricta”. Asimismo, se precisa que este criterio incluye “necesidades que satisfacen los hogares que deciden sus gastos sin grandes limitaciones de recursos económicos” [Sedesol, 2002a]. Si se hubiera considerado este estrato, los hogares en pobreza a nivel nacional se habrían elevado a 56.9 % del total, lo que equivale a una población de alrededor de 64.9 millones de mexicanos en el año base que fue el 2000.

máximo) sería de 52.3 millones de mexicanos, de los cuales 31.1 millones estaban en condiciones de pobreza de capacidades (extrema) y 23.6 millones de mexicanos se encontraban en pobreza alimentaria (indigencia).

La intensidad de la pobreza es relativamente mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En el caso de la pobreza alimentaria, la proporción es de 3.5 veces, en la pobreza de capacidades es de 2.6 veces y en la pobreza de patrimonio es de 1.6 veces. A su vez, existe un patrón en las características de los hogares según sus condiciones de pobreza, por ejemplo, el porcentaje de personas mayores de 15 años y más con primaria incompleta es de 55.9 % en el estrato de pobreza alimentaria, de 50.9 % en pobreza de capacidades y de 41.2 % en pobreza de patrimonio. El índice de hacinamiento (personas por cuarto en la vivienda) es de 3.3 en el primer grupo, 3.0 en el segundo y 2.6 en el tercero. En cuanto a la vivienda, las cifras para el porcentaje de hogares con piso de tierra son de 33.7 %, 28.7 % y 19.0 %, respectivamente, según los grupos de pobreza mencionados. Los hogares sin agua entubada reportan 26.1 %, 22.2 % y 15.9 %. Y la proporción de los hogares que cuentan con cuarto de baño es de 23.9 %, 19.9 % y 14.1 %, respectivamente (cuadro 13).

Cuadro 13. México. Proporción de la población pobre, 1992-2000

Definición de pobreza	Porcentaje del total				
	1992	1994	1996	1998	2000
Línea 1, hogares	17.4	16.1	28.8	26.8	18.6
Línea 2, hogares	21.8	22.7	36.5	32.9	25.3
Línea 3, hogares	44.1	46.8	60.8	55.6	45.9
Línea 1, personas	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2
Línea 2, personas	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9
Línea 3, personas	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7

Fuente: Sedesol, 2000b: 15.

Las cifras anteriores constituyeron un avance en cuanto a la medición oficial de la pobreza en México, aunque están sujetas a varias críticas.<sup>53</sup> Representan una referencia con indicadores transparentes para la evaluación de la acción gubernamental, por lo menos cada dos años a partir de los resultados obtenidos en las ENIGH.<sup>54</sup> Cabe señalar que con las estimaciones de Sedesol fue posible, inicialmente, comparar lo sucedido en la primera mitad de la administración foxista en materia de pobreza y su evolución previa.

La aplicación del mismo método durante el periodo 1992-2005 indica que la evolución de la pobreza está altamente correlacionada con el ciclo económico y que este periodo fue de estancamiento en materia de progreso social. Los niveles de pobreza de la población aumentaron sustancialmente con la crisis de 2005 que se reflejó en 2006, año que constituye la cresta en la curva de la pobreza y en el que ésta afectó a 69.6 % de las personas, aunque las tasas de crecimiento económico desde entonces amortiguaron las anteriores pérdidas de bienestar.

Las cifras oficiales del año 2002 indican un quiebre en la tendencia al reducirse ligeramente la pobreza en las tres líneas de medición, a pesar del claro estancamiento económico y de sus efectos en el mercado laboral y en el ingreso de los hogares durante el primer tercio del sexenio foxista. Entre 2001 y 2004,

<sup>53</sup> A diferencia del método utilizado por la Sedesol, consistente en estimar la pobreza solamente con la línea de pobreza por ingreso, con el método de medición integrada de la pobreza (análisis de conjuntos de los datos de los métodos de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) y ajustando a Cuentas Nacionales, se estima que, en 1994, 66% de los hogares eran pobres, mientras que para el año 2000 habría aumentado a 72%, es decir, tres cuartos de la población mexicana estarían por debajo del límite mínimo de las necesidades esenciales. En el otro polo, sólo 5 % de los hogares pertenecen a la clase alta. Asimismo, estima que 30% de los 22.6 millones de hogares mexicanos se encontraban en el rango de la pobreza extrema [Boltvinik, 2002a].

<sup>54</sup> Otro asunto es la comparabilidad misma que exista o no entre las encuestas, lo que se ha cuestionado en el caso de la aplicada para el año 2002, sobre todo en cuanto al mayor número de preguntas dirigidas a captar ingresos y al número y tipo de hogares encuestados que se consideran para expandir los resultados a nivel nacional.

el PIB creció a una tasa de 0.6 %, la población lo hizo en 1.2 %, por lo que el PIB por habitante fue de 0.5 % en promedio anual. Ante este panorama económico claramente recesivo, existen otras explicaciones para la reducción coyuntural de la pobreza, como 1) el elevado y creciente monto de las remesas de mexicanos residentes en Estados Unidos —que en 2002 fue de casi 13 000 millones de dólares— destinadas hasta en 70 % al consumo alimentario de las familias receptoras, 2) la recuperación del salario real como resultado del control de la inflación y 3) los efectos acumulados de los programas sociales. En este último aspecto, el gasto programable total destinado a las funciones de desarrollo social en el año 2002, fue de 641 657 millones de pesos, es decir, 65.5 mil millones de dólares, lo que representó cuatro veces más que el monto de las remesas, aunque el gasto corriente alcanzó en promedio 82 % del total y el gasto de inversión, el 12 % restante.

En general, durante el periodo 1992-2005 se habrían producido ganancias mayores en el amortiguamiento de la pobreza alimentaria y menores en la pobreza de patrimonio. Con la misma metodología y considerando la población media, en 2005, los pobres alimentarios alcanzaron 18.8 millones de personas, los pobres de capacidades 25.5 millones y los pobres de patrimonio 48.6 millones de mexicanos (cuadro 14).

Este balance del periodo se considera un resultado directo de las fluctuaciones en la tasa de crecimiento económico nacional, a diferencia de los años ochenta, cuando la pobreza aumentó, sobre todo, por el deterioro en la distribución del ingreso asociado al descontrol de la inflación. Asimismo, se reconoce que los niveles de pobreza en México son muy elevados en comparación con otros países con niveles de ingreso similares, independientemente de cuál sea el criterio utilizado para definirla. Aunque se acepta que la sociedad mexicana ha logrado avances en la democracia representativa, parlamentaria y partidista, no es así en la justicia distributiva [Sedesol, 2002b].

Cuadro 14. México: Evolución de la pobreza por categoría, 1992-2005

Concepto y línea de pobreza	Personas en pobreza					
	Porcentaje			Millones de personas		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Alimentaria (L1)</b>						
1992	22.43	13.29	35.60	19.0	7.7	11.3
1994	21.26	9.85	36.92	18.8	6.4	12.4
1996	36.90	26.31	52.34	34.2	17.3	16.9
1998	33.87	21.31	52.04	32.4	15.0	17.4
2000	24.13	12.49	42.37	23.5	7.4	16.1
2002	19.97	11.33	33.96	19.9	6.8	13.1
2004	17.39	11.01	28.04	17.6	7.1	10.6
2005	18.24	9.94	32.29	18.8	6.5	12.4
<b>Capacidades (L2)</b>						
1992	30.59	20.31	45.38	25.9	11.7	14.2
1994	30.05	17.43	47.36	26.5	11.1	15.5
1996	46.18	35.75	61.27	42.8	23.2	19.6
1998	42.25	30.46	59.32	40.4	20.9	19.4
2000	31.75	20.17	49.91	31.0	12.0	19.0
2002	26.86	17.16	42.56	26.7	10.4	16.4
2004	24.70	17.81	36.18	25.1	11.4	13.7
2005	24.70	15.79	39.80	25.5	10.3	15.3
<b>Patrimonio (L3)</b>						
1992	53.89	44.43	67.52	45.6	25.0	20.7
1994	52.50	40.21	69.35	46.3	24.5	21.8
1996	68.75	60.56	80.60	63.7	38.5	25.2
1998	64.00	55.70	76.01	61.2	37.1	24.1
2000	53.61	43.65	69.21	52.3	25.9	26.4
2002	49.98	41.15	64.28	49.7	25.6	24.1
2004	47.21	41.13	57.36	47.9	26.2	21.8
2005	47.04	38.30	61.79	48.6	24.9	23.7

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, 2005, 2006; Coneval, 2006.

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

Esta constatación y aceptación oficial indica que el debate sobre la pobreza debe pasar de los problemas de medición sofisticada del fenómeno a las políticas y estrategias para su superación, así como a la detección de nuevas formas y relaciones que se establezcan con otras condiciones socioeconómicas, demográficas, políticas, culturales y geográficas.

Las acciones del gobierno mexicano en cuanto a la erradicación de la pobreza estarán condicionadas en primera instancia por los compromisos contraídos en el seno de organismos internacionales, como la ONU. En este organismo destacan las metas mundiales de erradicación de la pobreza extrema y el hambre y dos metas específicas: 1) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza o con ingresos inferiores a un dólar por día y 2) reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre, entre los años 1990 y 2015 [ONU, 2001].

La aplicación combinada de estas dos últimas metas en el caso de México implica, a partir de las cifras oficiales de pobreza asumidas por el gobierno de Vicente Fox, que este tipo de pobres se encuentre en el grupo definido como de pobreza alimentaria y que alcanzó 20.8 millones de mexicanos, según los datos para el año 2002. Las proyecciones de población indicaban que en el año 2015 habría 117.5 millones de habitantes en México [Conapo, 2000]. Si las condiciones relativas de pobreza alimentaria fueran las mismas del año 2002 (con 20.3 %), en ese año estarían en esa condición un total

de 23.8 millones de habitantes (habría aumentado en 3 millones de mexicanos), con lo cual la meta anual aumentaría y sería necesario solucionar definitivamente los rezagos en alimentación de 915 000 personas cada año, mismas que sólo representarían la mitad de la población en pobreza extrema. Esta meta no contempla el posible aumento de la pobreza derivada de crisis económicas o retrocesos en los logros ya alcanzados. Cuestión aparte son las metas de superación de la pobreza según los otros criterios, como capacidades y patrimonio. Estos compromisos plantean la necesidad de mayores recursos y eficiencia en el gasto público, así como un nuevo pacto social que coloque en el centro al desarrollo, la redistribución del ingreso y la superación de la pobreza.

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

La medición de la pobreza según el método de línea de pobreza o del ingreso indica que más de la mitad de la población de los países en desarrollo y de las economías en transición vive en la pobreza. En 1999, unos 1 200 millones de personas, esto es, aproximadamente 23 % de dicha población, vivían con un dólar o menos al día. Otros 1 600 millones percibían uno o dos dólares al día, por lo que estaban en una situación de pobreza e inseguridad y expuestos a bajar al nivel de la mera subsistencia. En América Latina y el Caribe creció el número total de pobres, y la cuarta parte de la población sigue viviendo con dos dólares o menos al día [OIT, 2003]. En el año 2000, en América Latina seis de cada 10 pobres habitaban zonas urbanas,

lo que ejemplifica el intenso proceso de urbanización de la pobreza que se inició en la década de los ochenta [Cepal, 2001].

Las estimaciones oficiales para México indican que, en el año 2000, una de cada cuatro personas sufría pobreza alimentaria o extrema, es decir, tenía un ingreso promedio menor a las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de Inegi-Cepal; esta condición resultó más grave en el medio rural, donde la proporción es de cuatro de cada 10, mientras que en el medio urbano es de un poco más de una de cada 10. La brecha entre las áreas urbanas y rurales tiende a disminuir al incorporar los costos de otras necesidades que caracterizan la pobreza de capacidades y patrimonio [Sedesol, 2002].

El Banco Mundial, por su parte, señala que la magnitud de la pobreza en México es “inaceptablemente alta” y que en el año 2002 11 % de la población urbana y 35 % de la rural se encuentran en pobreza extrema; asimismo, la mayor parte de los pobres viven en zonas urbanas, pero la pobreza rural es más severa. Afirma que el país no logrará cumplir con las metas del milenio, principalmente por dos razones: 1) no se vislumbra una mejoría en la distribución del ingreso, cuyo grado de desigualdad es enorme, y 2) la tasa de crecimiento de la economía no se estima superior a 3.5 % anual —nivel inferior a 5 % considerado como mínimo para reducir la pobreza extrema a la mitad—, que es insuficiente para incidir en el bienestar social y la reducción de la desigualdad. Por ello considera que la proporción de personas en pobreza extrema, que representa 20.3 % de mexicanos, se podrá reducir alrededor de 13 % en el año 2015, frente a la meta establecida en 50 % por la ONU [Banco Mundial, 2004c].

En forma complementaria, el análisis de la pobreza, de acuerdo con el enfoque de medición integrada de la pobreza para América Latina, México y, en particular, la Ciudad de México, indica un comportamiento aparentemente paradójico, ya que durante el periodo de estabilización y ajuste, en gene-

ral, aumentó la pobreza por ingreso, principalmente por la caída del salario real de los trabajadores por las crisis recurrentes y las políticas de contención salarial, pero se redujo la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) sobre todo por mejoras en algunos servicios públicos y el sostenimiento del gasto social. Las estimaciones de la pobreza total para México elaboradas con este método llevan su nivel hasta 70 % de los hogares del país, frente a 53 % calculado mediante el método oficial [Boltvinik y Hernández, 1999; Damián, 2002].

### *El análisis territorial de la pobreza*

#### *La pobreza urbana*

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

En México, en 1992, la pobreza alimentaria alcanzaba a 8.2 millones de personas residentes en localidades urbanas (de 15 000 y más habitantes), cifra que subió a 16.1 millones en 1996 (año en que la crisis económica fue más intensa), para reducirse a 6.9 millones en el año 2002. Las cifras para el medio rural en los mismos años fueron 13.9 millones, 20.4 millones y 13.5 millones, respectivamente. Los pobres urbanos a lo largo del periodo 1992-2002 representan 58% del total de los pobres rurales.

En el caso de la pobreza de capacidades (que incluye la pobreza alimentaria), los pobres urbanos representaron 71 % de los pobres rurales en el mismo periodo. En la pobreza de patrimonio (que incluye las dos condiciones anteriores) el número

de pobres urbanos fue superior en 6% a los pobres rurales. Este comportamiento indica que, en términos absolutos, la pobreza alimentaria y de capacidades afecta más a los pobres del campo, mientras que la de patrimonio, a los pobres de la ciudad.

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

### *La pobreza rural*

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

igual que las tendencias generales, la pobreza rural aumenta en etapas de crisis económica, sin embargo, no disminuye en fases de crecimiento.

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

En México, existen alrededor de 125 millones de hectáreas en condiciones de erosión (64% del territorio nacional), 470 000 hectáreas ensalitradas, en el último medio siglo se perdieron 40 millones de hectáreas de bosque y se pierde alrededor de 73% del agua durante el proceso de distribución, lo cual ha reducido gravemente el capital físico disponible para la producción y reproducción de la población rural.

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

Las políticas de desarrollo rural carecen de capacidad para compensar los desequilibrios que surgen desde el manejo de las variables macroeconómicas (tasas de interés, paridad cambiaria,

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

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

#### LA MARGINACIÓN Y EL DESARROLLO HUMANO

##### *La marginación*

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

distribución de población y, recientemente, género [Conapo, 1991, 2002].

La marginación se mide por medio de un índice que permite clasificar unidades de análisis en grupos o grados de acuerdo con la similitud de las características generales de un territorio, aunque eso no significa que toda la población residente en el mismo presente homogeneidad.

Este índice refleja sólo una parte de la realidad, es de tipo estático y puede contener sesgos (por ejemplo, urbanos, rurales o de género). Sin embargo, se ha utilizado en el diseño de la política social, ya que identifica espacios considerados prioritarios para la instrumentación de programas focalizados y ha orientado la asignación de recursos públicos, como sucede con el Progreso-Oportunidades.

El índice se construye con una metodología que parte de dos condiciones: 1) la disponibilidad de información estadística para el universo en estudio con datos censales homogéneos, con referente espacial y expresados en términos relativos para evitar las diferentes unidades de medición, y 2) la necesidad de obtener medidas sintéticas como las obtenidas mediante técnicas de análisis multivariado, sobre todo, componentes principales, estratificación óptima y estandarización de índices, aplicadas a indicadores seleccionados para obtener un valor estadístico resumen por unidad territorial de análisis: entidad federativa, municipio, delegación, AGEB o localidad.

### *El desarrollo humano*<sup>55</sup>

La pobreza entendida como fenómeno multidimensional permite su medición y análisis desde varios enfoques. En el IDH se

<sup>55</sup> El IDH se sustenta en el concepto de la pobreza como carencia de capacidades y funcionamientos sugerido por Sen, aunque, como sucede con la instrumentación de muchos indicadores complejos, el resultado final suele ser reduccionista.

aplica el enfoque de capacidades y expresa positivamente el estado en el que se encuentran las libertades de las personas, o bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: 1) permanecer vivo y alcanzar una vida larga y saludable, 2) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, y 3) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Existen otras capacidades también importantes que incluyen la libertad política, económica, social y cultural, la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación, el respeto por sí mismo, el ejercicio pleno de los derechos humanos y la conciencia de pertenecer a una comunidad. En este enfoque el desarrollo humano consiste en disponer de esas capacidades y ampliarlas permanentemente, pero también en procurarlas de manera productiva, equitativa, sustentable y participativa [PNUD, 2002].

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

Las estimaciones del IDH para México en el año 2000 indican que el Distrito Federal era la entidad federativa con el valor más alto (0.891), le seguían los estados de Nuevo León

(0.853) y Baja California (0.840), todos con una elevada tasa de urbanización; mientras que en el extremo inferior los estados con el IDH más bajo fueron Chiapas (0.703), Oaxaca (0.713) y Guerrero (0.731) con altas tasas de ruralidad, lo que refleja una asociación general entre ambas dimensiones [PNUD, 2003].

### *Análisis de correlación por entidad federativa*

Las entidades federativas con un grado de marginación muy alto en el año 2000 fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, las primeras tres se mantuvieron en los primeros tres lugares a lo largo de la segunda parte del siglo xx, mientras que Hidalgo fue desplazado al quinto lugar por Veracruz el cual ha sufrido un grave deterioro en las condiciones de vida de su población, ya que en 1970 ocupaba el lugar 15 en el contexto nacional y en 2005 se ubicó en el cuarto lugar. Otros dos estados que reportaron un aumento constante en su grado de marginación son Hidalgo y Campeche.

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

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

- 1) Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos (50.99% en promedio nacional). Los estados con mayor rezago fueron: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Guerrero.

- 2) Viviendas con algún nivel de hacinamiento (45.94%). Las entidades que destacaron eran Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche y Tlaxcala.
- 3) Población sin primaria completa (28.46%). Los estados con los valores más altos fueron Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Veracruz.
- 4) Ocupantes en viviendas con piso de tierra (14.79%). Las entidades en condiciones más graves eran Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla.
- 5) Ocupantes en vivienda sin agua entubada (11.23%). Los estados con mayor rezago fueron Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Tabasco (cuadro 15).

El IDH por entidad federativa en el año 2000 indicaba una situación inversa a la de marginación. Los cinco estados con el IDH más alto fueron Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Aguascalientes, mientras que los que reportaron los valores más bajos fueron Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo (gráfica 12, cuadro 16).

### *Análisis de correlación por municipio*

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

Cuadro 15. México. Grado de marginación de las entidades federativas, 1970-2005

Entidad federativa	1970	1980	1990	2000	2005	Promedio 1970-2005	Diferencia 1970-2005
<b><i>Empeoran</i></b>							
Veracruz de Ignacio de la Llave	15	7	5	5	4	7	-11
Campeche	17	17	10	10	8	12	-9
San Luis Potosí	10	8	7	7	6	8	-4
Michoacán de Ocampo	13	10	12	12	9	11	-4
Nayarit	16	13	17	17	12	15	-4
Tamaulipas	27	23	22	22	23	23	-4
Durango	18	19	15	15	15	16	-3
Chihuahua	25	22	26	26	22	24	-3
Sonora	29	26	25	25	26	26	-3
Guerrero	3	3	3	3	1	3	-2
Sinaloa	20	16	18	18	18	18	-2
Baja California Sur	26	24	28	28	24	26	-2
<b><i>Estables</i></b>							
Yucatán	12	15	11	11	11	12	-1
Morelos	21	20	20	20	20	20	-1
Baja California	31	30	30	30	30	30	-1

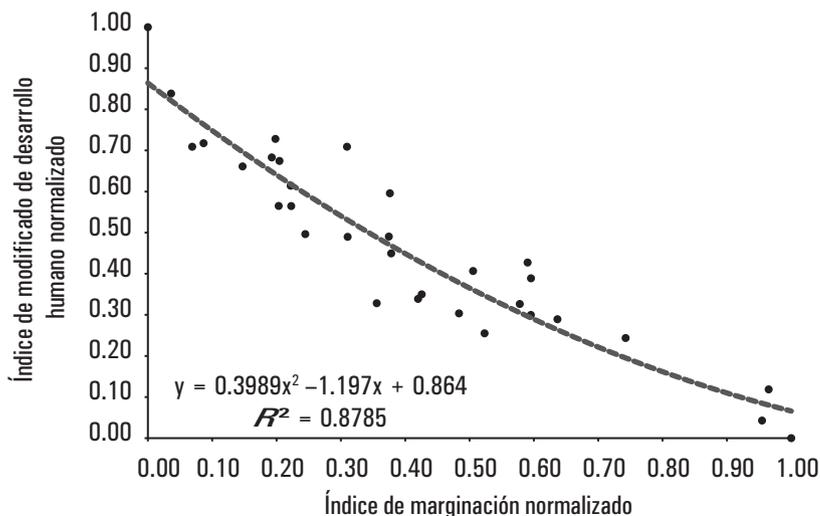
continúa...

(Continuación del cuadro I5)

Entidad federativa	1970	1980	1990	2000	2005	Promedio 1970-2005	Diferencia 1970-2005
Chiapas	2	2	1	1	2	2	0
Puebla	7	9	6	6	7	7	0
Guanajuato	14	18	13	13	14	14	0
Distrito Federal	32	32	32	32	32	32	0
Hidalgo	4	4	4	4	5	4	1
Coahuila de Zaragoza	28	27	29	29	29	28	1
Nuevo León	30	31	31	31	31	31	1
<b>Mejoran</b>							
Oaxaca	1	1	2	2	3	2	2
México	19	29	21	21	21	22	2
Colima	22	21	23	23	25	23	3
Jalisco	24	25	24	24	27	25	3
Zacatecas	9	6	8	8	13	9	4
Tabasco	5	5	9	9	10	8	5
Aguascalientes	23	28	27	27	28	27	5
Tlaxcala	8	14	16	16	16	14	8
Quintana Roo	11	12	19	19	19	16	8
Querétaro	6	11	14	14	17	12	11

Fuente: Coplamar, 1982; Conapo y Conagua, 1993; Conapo 2000, 2005.

Gráfica 12. México. Índice de marginación de desarrollo humano modificado por entidad federativa, 2000



Fuente: elaboración propia con base en PNUD, 2003.

El análisis municipal indica que existe una situación histórico-estructural de la marginación en México. El coeficiente de correlación de la intensidad de la marginación de los municipios entre 1970 y 1990 fue significativa (0.86), y entre 1990 y 1995 fue muy alta (0.98). Existe un patrón territorial de la pobreza y la marginación muy desigual, donde destacan los rezagos en municipios rurales, con predominio de actividades primarias, con asentamientos humanos dispersos y localizados en zonas de difícil acceso (desiertos y montañas), aunque en muchos casos cuentan con potencial de desarrollo. También se observan casos en los que los municipios cambian muchos lugares de acuerdo con impactos rápidos en las actividades económicas en las que se especializan, por ejemplo, con grandes proyectos industriales o turísticos que reciben considerables inversiones, aunque la mayoría de las variaciones en los rezagos socioeconómicos municipales son de largo plazo.

Cuadro 16. México. Índice modificado de desarrollo humano de las entidades federativas, 1950-2000

Entidad federativa	1950	1960	1970	1980	1990	2000	Promedio 1950-2000	Diferencias 1950-2000
<b>Ganadoras</b>								
Querétaro	29	29	18	17	16	11	20	18
Estado de México	22	18	11	9	13	14	15	8
Guanajuato	27	23	28	23	25	21	25	6
Colima	18	19	12	14	12	13	15	5
Nuevo León	6	3	2	2	2	2	3	4
Aguascalientes	13	10	10	12	10	9	11	4
Coahuila	7	6	8	6	8	4	7	3
Guerrero	32	31	30	30	30	30	31	2
Tlaxcala	25	25	25	24	23	23	24	2
Chihuahua	5	5	5	5	4	3	5	2
Campeche	20	22	23	27	15	18	21	2
<b>Estables</b>								
Morelos	17	15	15	16	14	16	16	1
Distrito Federal	2	1	1	1	1	1	1	1
Hidalgo	28	28	29	29	26	27	28	1
San Luis Potosí	21	24	21	25	20	20	22	1

continúa...

(Continuación del cuadro 16)

Entidad federativa	1950	1960	1970	1980	1990	2000	Promedio 1950-2000	Diferencias 1950-2000
Jalisco	12	11	9	10	11	12	11	0
Sonora	8	7	6	7	6	8	7	0
Tabasco	23	20	24	20	19	24	22	-1
Tamaulipas	9	8	7	8	9	10	9	-1
Chiapas	31	30	31	31	32	32	31	-1
Oaxaca	30	32	32	32	31	31	31	-1
Quintana Roo	4	14	17	11	7	5	10	-1
<b><i>Perdedoras</i></b>								
Sinaloa	15	12	14	15	18	17	15	-2
Puebla	24	26	26	26	28	26	26	-2
Michoacán de Ocampo	26	27	27	28	29	28	28	-2
Baja California Sur	3	4	4	4	5	7	5	-4
Baja California	1	2	3	3	3	6	3	-5
Durango	10	9	13	13	17	15	13	-5
Nayarit	16	16	16	18	21	22	18	-6
Yucatán	11	13	19	19	22	19	17	-8
Veracruz de Ignacio de la Llave	19	17	20	22	27	29	22	-10
Zacatecas	14	21	22	21	24	25	21	-11

Fuente: elaboración propia con base en PNUD, ONU, 2003, Informe sobre desarrollo humano, 2002.

Estas condiciones estructurales son más resistentes que los efectos generados, tanto durante el modelo económico cerrado con mayor intervención estatal como en el siguiente más abierto y con mayor fuerza del mercado.

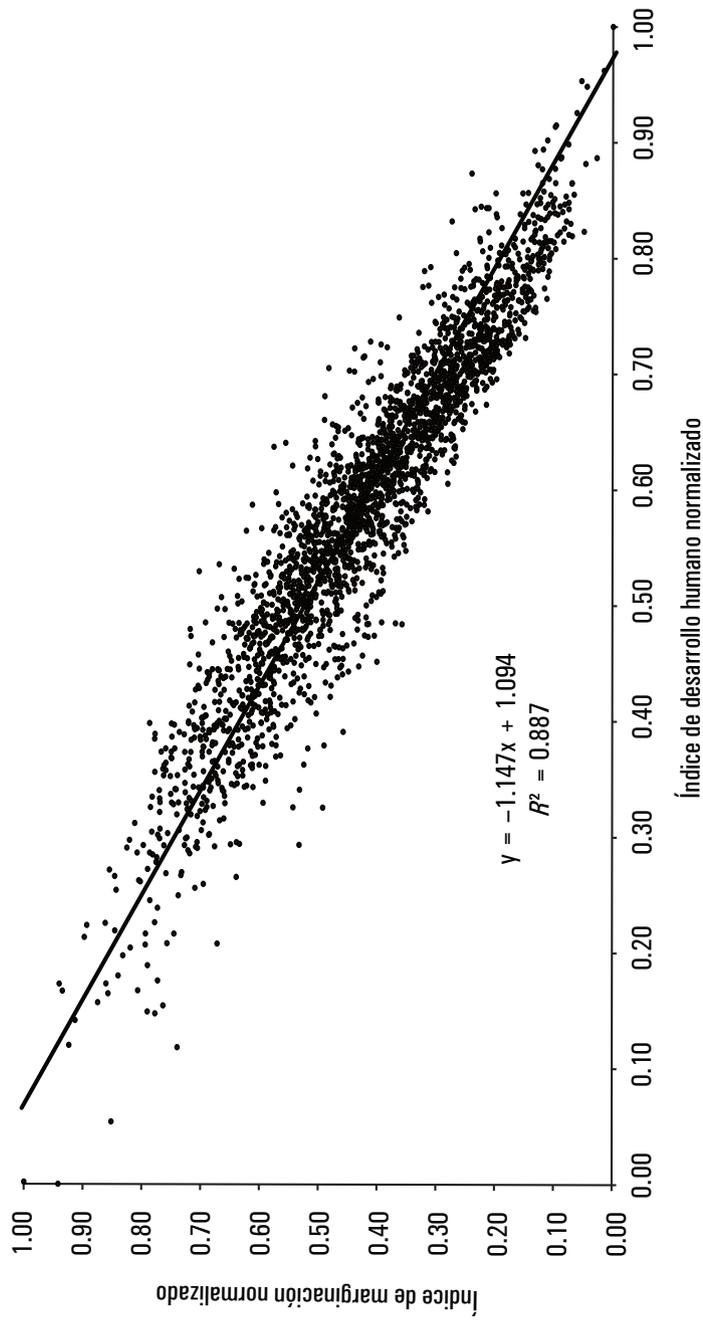
El patrón general señala que existe una alta correlación negativa entre el IDH y el índice de marginación normalizado (IMN), ya que el coeficiente de correlación para el año 2000 entre ambas series es  $-0.94$ , es decir, los dos indicadores miden en forma casi similar e inversa los fenómenos (gráficas 13 y 14).

Esto no sucede con la relación entre el IMN y el PIB por habitante por municipio, ya que en este caso el coeficiente de correlación es de  $-0.71$ , lo que indica que las condiciones de pobreza y marginación se asocian en un grado muy alto con el más bajo nivel de ingreso promedio de los habitantes en los municipios del país. Este razonamiento confirma la necesidad de integrar las políticas de desarrollo sociales y económicas en este orden de gobierno [Sánchez, 2000].

De manera correspondiente a los índices y grados de desarrollo o subdesarrollo de las entidades federativas se encuentran los municipios.

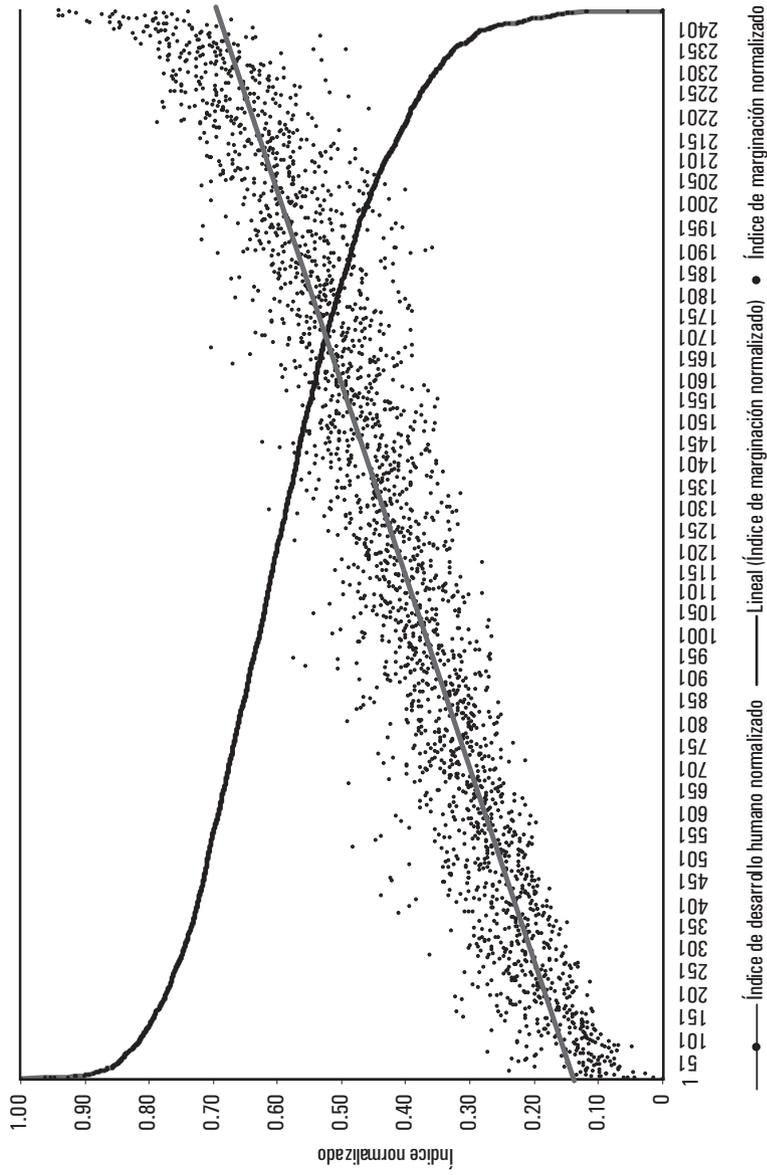
En el caso de la marginación más alta se clasifica un elevado número de municipios localizados en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, así como zonas de estados donde predominan los grupos indígenas, con difícil accesibilidad y graves rezagos socioeconómicos. En cuanto el IDH más alto destacan los municipios de entidades como el Distrito Federal (delegaciones), Nuevo León, Coahuila o Chihuahua, así como otros que integran zonas urbanas o metropolitanas.

Gráfica 13. México. Correlación entre el índice de marginación y el índice de desarrollo humano por municipio, 2000



Fuente: elaboración propia con base en Conapo, 2000; PNUD, 2003.

Gráfica 14. México. Intersección entre el índice de marginación y el índice de desarrollo humano por municipio, 2000



Fuente: elaboración propia con base en Conapo, 2000; PNUD, 2003.

## LOS RETOS

El diagnóstico general ofrece evidencias sobre la situación estructural de la desigualdad socioeconómica entre los grupos de población, así como sobre las condiciones de injusticia, pobreza y marginación que se manifiestan en la geografía nacional.

Los resultados obtenidos con diferentes métodos y técnicas de medición, positivos o negativos, ponen de manifiesto que el país enfrenta el enorme reto de lograr varios objetivos, como recuperar un crecimiento económico sostenido y sustentable, reducir la desigualdad, la pobreza y la marginación de manera estructural, así como lograr un desarrollo regional menos desigual y polarizado.

En consecuencia, las acciones públicas deben considerar una estrategia de planeación integral que combine las políticas social y económica en espacios regionales, estatales, municipales y locales, con atención especial a los sectores prioritarios para superar las condiciones de exclusión y las trampas de la pobreza por razones de lugar de nacimiento o de residencia.

Al respecto, sin llegar a plantear como objetivo un equilibrio socioespacial perfecto que no es posible, sí es indispensable la intervención del Estado bajo los principios de la justicia distributiva para intensificar sus acciones y multiplicar el gasto orientado hacia las metas de convergencia y justicia socioespacial.

En este sentido, a continuación, se analiza el comportamiento del gasto público, uno de los principales instrumentos para tales fines.

## 7. EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL

El cambio de un modelo de desarrollista a otro neoliberal provocó fuertes tensiones distributivas en América Latina, en particular, por los efectos en desigualdad y pobreza de las medidas de estabilización macroeconómica, ajuste estructural y apertura comercial aplicadas desde los años ochenta. En este proceso fue muy importante el comportamiento del gasto público, sobre todo, el destinado a objetivos sociales.

### EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La crisis general que afectó a América Latina en la década de los ochenta se tradujo en fuertes presiones sobre los recursos públicos, lo que a su vez generó desequilibrios fiscales. Surgió entonces una contradicción central entre los objetivos de las políticas macroeconómicas que priorizaban la reducción del déficit fiscal para bajar la inflación frente a los objetivos de la política social que requería recursos públicos para detener el deterioro de las condiciones de vida de la población. La mayoría de los gobiernos de América Latina favorecieron las políticas de ajuste macroeconómico, lo que produjo impactos negativos directos de corto plazo en el bienestar social, así como efectos indirectos y de largo plazo en las condiciones generales que incidieron en la productividad y el crecimiento económico. Hacia los años noventa, se recuperó el papel del Estado junto con el gasto público, lo que permitió aplicar una política social más activa, aunque acotada en sus alcances hacia los grupos sociales más pobres.

En este proceso el gasto social ha sido un componente central mediante el cual el Estado incide en la distribución del ingreso, ya que se dirige principalmente a la salud y la educación que ofrecen altos retornos como capital humano, aunque en general, los recursos destinados a la distribución de activos (tierras, vivienda, crédito, etc.) han sido más modestos.

En América Latina, en los años ochenta, ante las crisis económica y fiscal se redujo el gasto público en vez de aumentar los ingresos vía la recaudación. Primero se redujeron los gastos de capital y después se recortaron los gastos corrientes, sin embargo, debido a que una alta proporción del presupuesto ha presentado rigidez intertemporal, sobre todo en su componente no social, se escogió el gasto social como la variable de ajuste. La reducción de los déficits fiscales se asoció con la idea del Estado mínimo que corresponde a una visión que considera deseable reducir su papel, su grado de intervención y el tamaño de su aparato institucional a su mínima expresión para favorecer las fuerzas del mercado. Es decir, no significaba su desaparición, ausencia o derogación, pero su tamaño tampoco era el centro del problema si cumplía con su función de ser el garante del desarrollo sustentable, de la equidad distributiva y de la gobernabilidad democrática.

En la década de los noventa, se suavizó dicha contradicción ya que los gobiernos de la región en general aumentaron el gasto público y, en particular, fortalecieron el gasto social como el principal instrumento para alcanzar los objetivos de la política social consistentes en promover una distribución más igualitaria de los ingresos y ampliar la cobertura de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres. Este último objetivo justificó la focalización del gasto hacia la población en condiciones de pobreza extrema con énfasis en la mejoría de sus condiciones de alimentación, salud, educación y vivienda. No obstante, los compromisos en el presupuesto de egresos y la debilidad en la captación de nuevos ingresos públicos constituyeron severas limitantes para aumentar el

financiamiento dirigido a atender las necesidades sociales [Ganuza *et al.*, 1999].

El gasto público total como el gasto social en la región, en general, han tenido un comportamiento procíclico frente al PIB por habitante, es decir, que no fueron manejados para compensar las fluctuaciones cíclicas en la economía, especialmente en fases de hiperinflación y recesión cuando aumentaban los rezagos sociales. El gasto social también ha sido procíclico respecto al gasto total, es decir, el gasto social no desempeñó una función contracíclica durante las fases de reducción del gasto total y del PIB. Asimismo, se observa una mayor volatilidad en las series de gasto social por habitante que en las de ingreso por habitante [Mostajo, 2000].

El gasto social durante los años ochenta tuvo dos tipos de comportamiento, primero, su monto se redujo en relación con el PIB, y segundo, disminuyó respecto a la caída del PIB por habitante, por lo que el gasto social real por habitante se redujo en 24%. En los años noventa, este último se recuperó, aunque de manera irregular en el tiempo, desigual entre países y con preferencia hacia el gasto destinado a seguridad social (pensiones) que es menos progresivo; por ejemplo, el gasto en educación en 1995 apenas había retornado al nivel que tenía en 1980. En este contexto, se impulsaron las reformas de segunda generación en materia social, ya que se focalizó el gasto social bajo los objetivos de eficiencia, eficacia y racionalidad microeconómica en la provisión de los servicios sociales [Ocampo, 1998].

Los indicadores del gasto público social muestran cierta correlación con las políticas de gasto público total, pero sin llegar a registrar variaciones significativas en respuesta a esos cambios. En educación, los países con mayor nivel de gasto por habitante y por alumno no son necesariamente los que otorgaron una mayor prioridad macroeconómica o sectorial a la educación. Respecto al sector salud, la recuperación del gasto permitió superar el nivel que registraba antes de la crisis de

los años ochenta. Cabe destacar que esto responde básicamente al mayor gasto realizado por los países clasificados en el rango de gasto medio y bajo para el sector.

Según el nivel de gasto como porcentaje del PIB, existen tres grupos de países en América Latina. El segundo grupo está constituido por Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, países con un nivel medio de gasto, que asignaron entre 6 % y 11 % del PIB a los sectores sociales y registraron un gasto por habitante de 60 dólares a 170 dólares (de 1987).

La evolución general del gasto público social indica una tendencia decreciente en la década de los ochenta y una marcada recuperación a partir de 1990, de modo que éste llega incluso a superar el nivel alcanzado a comienzos de los años ochenta. Los gobiernos otorgaron más importancia a la asignación de recursos fiscales a la aplicación de las políticas sociales, luego de una década de deterioro del gasto social. No obstante, los países ubicados en rango medio y rango bajo en cuanto al gasto social, a pesar del ligero crecimiento de éste en los últimos años, no consiguieron, en su mayoría, recuperar el nivel registrado a comienzos de los años ochenta.

La participación del gasto público social en el gasto total (prioridad fiscal) se redujo levemente durante la fase de crisis. Durante la primera mitad de la década de los noventa, los países ubicados en el grupo de “rango medio” de gasto volvieron a dar prioridad fiscal al gasto social. En la mayoría de los países se observó una correlación positiva entre la variación del gasto público total y el gasto público social como porcentaje del PIB, es decir, un comportamiento procíclico.

Por otra parte, en los noventa se observó que, ante una reducción del gasto público total, el gasto social en la mayoría de los países estuvo protegido. Esto significa que, ante una caída del gasto público total, la participación del gasto social aumentó o bien, cuando disminuyó, lo hizo relativamente menos que aquél, lo que favoreció relativamente más a los sectores

sociales. Sin embargo, en el caso específico del periodo de crisis se verificó una tendencia a desproteger el gasto social ante la expansión del gasto público total.

En general, el gasto social ha sido insuficiente en su magnitud y errático en el tiempo, por lo que es limitado su impacto sobre el bienestar y la equidad. Esto se manifiesta en su manejo procíclico en periodos de crisis, la ineficiencia en su asignación y uso y la mala calidad en cuanto a los beneficios que provee. En este sentido, el gasto social ha contribuido a modular negativamente la pobreza y la desigualdad y a limitar el desarrollo del capital humano y del crecimiento económico.

Respecto a la composición del gasto público social, en la mayoría de los países se observó una tendencia a la reducción de la participación del sector educación y al incremento de la seguridad social. No obstante, los países con menor disponibilidad de recursos dieron prioridad al sector de educación encima del sector salud [Cominetti y Ruiz, 1998].

El gasto social se concentró en tres aspectos: 1) el mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencialista cuya desaparición puede representar altos costos políticos, 2) la privatización selectiva en servicios no esenciales y 3) la focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos.

La fuerte contracción económica de la región en los ochenta unida a la menor prioridad fiscal otorgada al gasto social (importancia del gasto social dentro del gasto público) explican el significativo deterioro del gasto social real per cápita. Luego, la recuperación de tasas más altas de crecimiento económico y el mayor peso del gasto social medido en términos del PIB contribuyeron significativamente a elevarlo. De hecho, en la mayoría de los países la mayor prioridad macroeconómica (gasto social medido en términos del PIB) del financiamiento de bienes y servicios sociales ha estado unida a mayores niveles de gasto social per cápita.

En este contexto, la propuesta más viable consiste en concentrar esfuerzos para mejorar la gestión del gasto público, tanto en términos de su productividad (hacer rendir más a cada unidad de gasto) como de su eficiencia (en la asignación y uso de recursos) sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de éstos en términos de su efecto sobre la equidad. La recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales, sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos y necesidad por ajuste y estabilización [Mostajo, 2000].

#### EL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL EN MÉXICO

En México, sobre todo desde los años iniciales de la década de los ochenta, se establecieron los objetivos de fortalecimiento fiscal del Estado para superar la crisis de las finanzas públicas y contar con más recursos para el gasto público debido a su importancia estratégica, tanto para lograr la estabilidad macroeconómica como para mejorar los niveles de bienestar de vida de la población.

La situación financiera del gobierno federal mexicano, según la proporción del balance total, el ingreso y el gasto público<sup>56</sup>

<sup>56</sup> El gobierno de México define el gasto público como el conjunto de erogaciones que realizan el gobierno federal, estatal, y municipal, incluidos los poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones. La estructura del gasto público se establece mediante la política presupuestaria, entendida como el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo federal, a través

respecto al PIB, presenta dos grandes periodos, uno deficitario entre 1980 y 1994 y otro más equilibrado entre 1995 y 2005.

La participación del gobierno en la economía se expresa en que, entre 1980 y 2005 (a precios constantes de 1993), el gasto neto total<sup>57</sup> del gobierno federal representó en promedio 28.5% del PIB (con periodos de caída mayor, como entre 1983-1985, 1988-1993 y 1995) y de los cuales el gasto primario<sup>58</sup> representó 21.9% y el costo financiero,<sup>59</sup> 6.5 por ciento.

El comportamiento por etapa indica que entre 1980 y 1994, las cifras promedio fueron de 34.0%, 24.2% y 9.8%, respectivamente; mientras que en el periodo de 1995 a 2005 fueron de 23.1%, 19.8% y 3.8%, en ese orden (cuadro 17).

En general, el gasto público del país es muy bajo respecto al producto principalmente por su débil recaudación, pero también es volátil ante los choques externos derivados de las variaciones internacionales en los precios del petróleo, lo que se enfrenta con ajustes, en muchas ocasiones sujetos a discrecionalidad y a la correlación de fuerzas políticas, en donde los pobres normalmente no tienen presencia para defender la parte de los recursos públicos que se les debería asignar.

---

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales [SHCP, 2000].

<sup>57</sup> El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contiene el gasto neto total (GNT), que describe el conjunto de las erogaciones del sector público federal durante el año fiscal (enero-diciembre) y que se divide en gasto primario y costo financiero.

<sup>58</sup> El gasto primario se integra con tres elementos: 1) el gasto programable, es decir, aquél que puede proyectarse con anterioridad y que está contenido en los distintos programas gubernamentales de la federación, aunque en su ejercicio también participan los gobiernos estatales y municipales en los rubros desconcentrados (educación, salud y seguridad pública), 2) las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios y 3) las Adefas o adeudos del ejercicio fiscal anterior.

<sup>59</sup> El costo financiero se refiere al costo a cubrir por deudas asumidas en el pasado por los gobiernos para enfrentar el déficit fiscal, financiar proyectos o pagar compromisos contingentes, entre otros.

Cuadro 17. México. PIB y gasto público acumulados a precios constantes, 1980-2005 (1993 = 100)

Concepto	1980-1994		1995-2005		1980-2005	
	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Porcentaje
PIB	16 364 338	100.0	16 781 069	100.0	33 145 408	100.0
Gasto neto total	5 563 243	34.0	3 872 866	23.1	9 436 109	28.5
a) Gasto primario*	3 954 825	24.2	3 315 795	19.8	7 270 620	21.9
b) Costo financiero**	1 608 418	9.8	557 071	3.3	2 165 489	6.5
Gasto programable	3 383 628	20.7	2 754 943	16.4	6 138 571	18.5
Gasto social	1 373 432	8.4	1 599 684	9.5	2 973 116	9.0

\* Resulta de restar al gasto neto total devengado el costo financiero del sector público.

\*\* Hasta 1994 corresponde al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda. A partir de 1995 se incluyen los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Se excluyen los intereses compensados.

Fuente: elaborado con base en SHCP, <[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)>; Cominetti y Ruiz, 1998; CEFF, 2003; Fox, 2005.

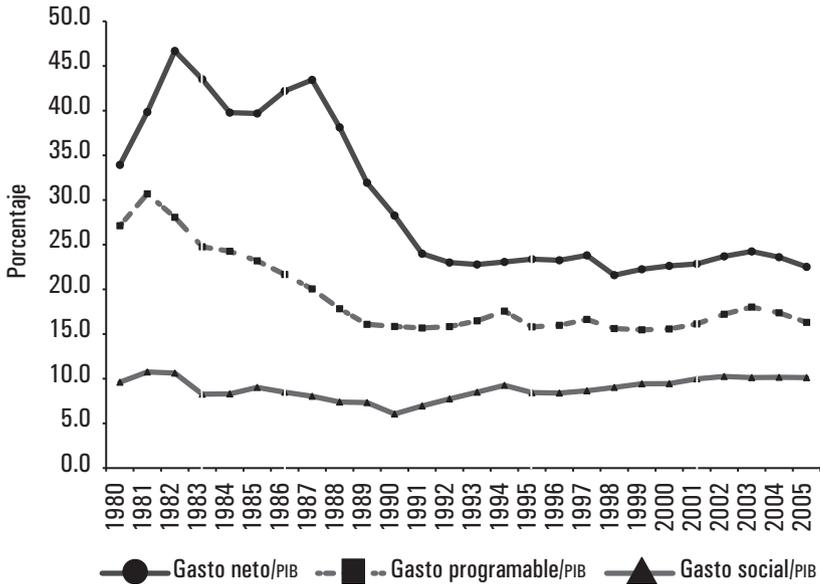
Estas cifras confirman la reducción de la participación gubernamental en la economía entre ambos periodos al caer el gasto neto total en 10.9% del PIB y el gasto primario en 4.4 por ciento.

El costo financiero del gasto público respecto al PIB también se redujo en 6.5% entre ambas etapas, lo que permitió un mayor margen de acción, aunque este costo se refiere a las erogaciones contempladas en el año fiscal y no a la deuda renegociada y diferida a plazos mayores. Asimismo, el gasto social aumentó ligeramente de 8.4% a 9.5% respecto al PIB, un aumento neto de 1.1% entre las dos fases, lo que confirma su ligera recuperación que también se produce respecto al gasto programable que pasó de 40.6% a 58.1% en los dos periodos, aunque con algunos años de mayor caída.

El comportamiento del gasto neto en relación con el producto presentó una clara tendencia a la baja por la adopción deliberada de las políticas de ajuste, lo que se agravó sobre todo en las fases de recesión económica, por lo que se redujeron constantemente los recursos disponibles para el desarrollo. Este patrón se presentó también en el gasto programable que cayó entre 1981 y 1990, mientras que después mantuvo cierto equilibrio, aunque con irregularidad. Algo similar sucedió con el gasto social, aunque cayó en 1995 y 1996 y se recuperó después, sólo se encuentra en el nivel que tuvo en 1982 (gráfica 15).

El coeficiente de correlación entre el gasto neto y el costo financiero del sector público fue de 0.64 entre esos 25 años, es decir, se produjo una correlación alta positiva entre ambas series. En cambio, entre el gasto social y el costo financiero el coeficiente resulta de  $-0.59$ , equivalente a un nivel medio negativo, comportamiento que se asocia con un patrón procíclico a lo largo del periodo (gráfica 16).

Gráfica 15. México. Relaciones entre gasto y PIB y años de crisis, 1980-2005



Notas:

Gasto neto: también denominado "Gasto neto devengado" del sector público presupuestario. Se excluyen Adefas.

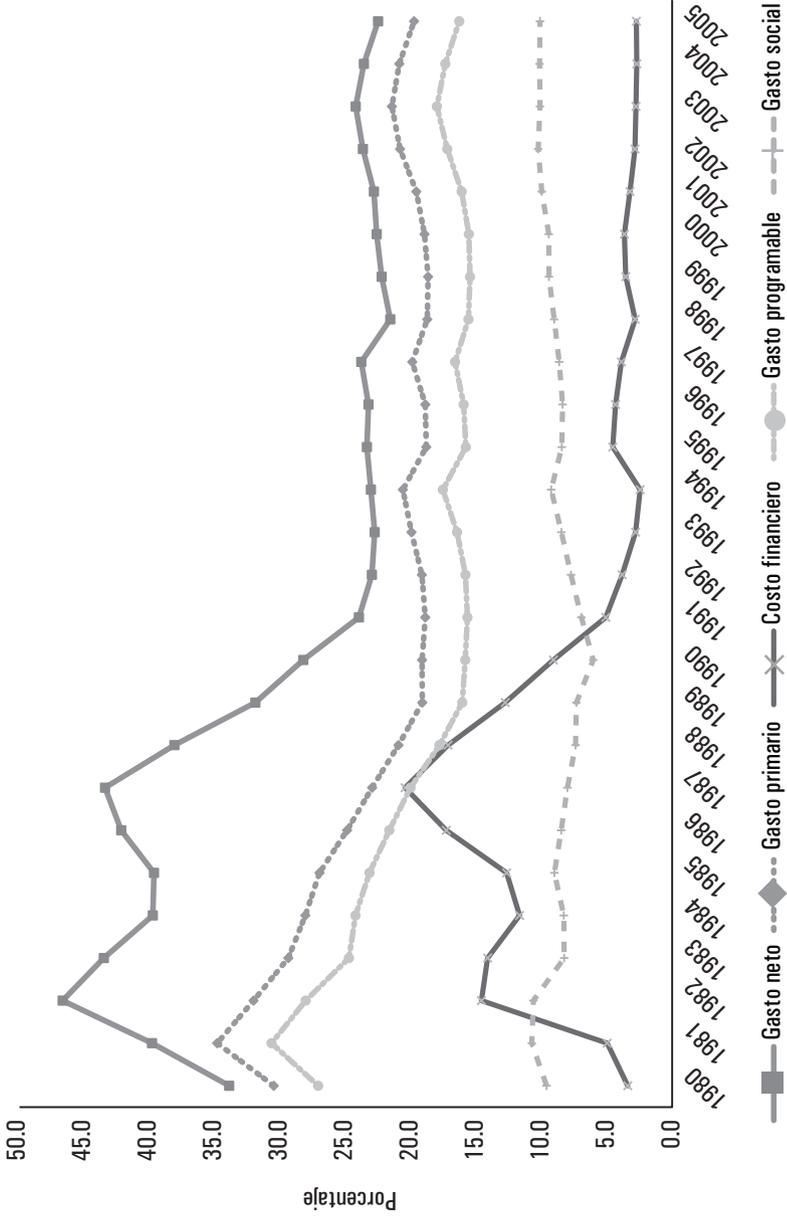
Gasto programable: es equivalente al gasto programable del sector público presupuestario. A partir de 1990 se clasificó la información aplicando los criterios de clasificación del gasto programable vigentes desde 2001.

Gasto social: incluye educación, salud y seguridad social, laboral, vivienda y desarrollo regional.

Fuente: SHCP, <www.shcp.gob.mx>; Cominetti y Ruiz, 1998; CEFP, 2003; Fox, 2005.

Las tasas de crecimiento del PIB y el gasto social mantienen una correlación positiva que va de 0.99 con precios corrientes, de 0.93 a precios constantes y de 0.71 si se estima con base en las tasas de crecimiento anual. Estas cifras cuestionan las respuestas de los diferentes gobiernos ante las crisis económicas, ya que el gasto social debería aumentar en momentos de caída del producto de forma anticíclica y

Gráfica 16. México. Gasto público en proporción al PIB, 1980-2005



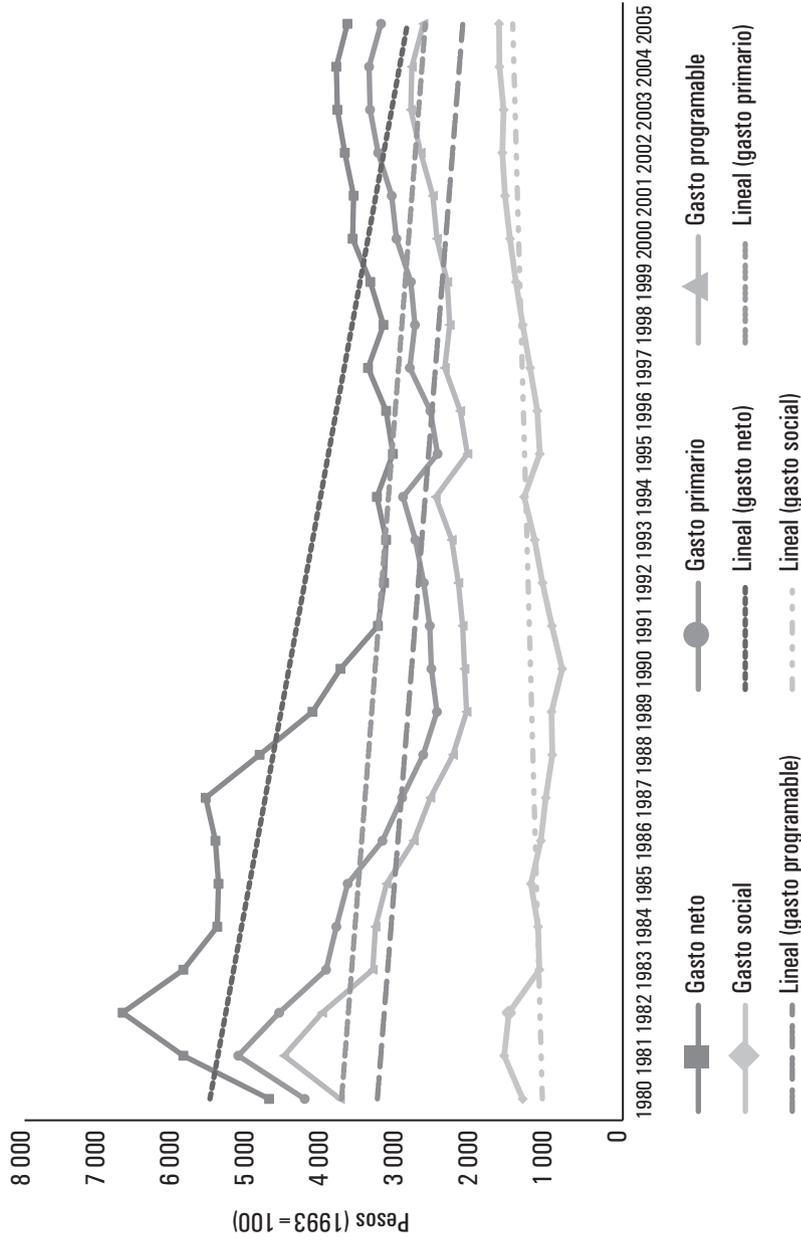
Fuente: SHCP, <www.shcp.gob.mx>; Cominetti y Ruiz, 1998; CEFF, 2003; Fox, 2005.

mantenerse cuando aumenta, sin embargo, se aplicó el criterio de hacerlo depender del crecimiento. En este sentido, el gasto público destinado a atender los rezagos sociales no cumplió sus objetivos compensatorios en el largo plazo. No obstante, es necesario acotar que entre 1980 y 1994, el coeficiente de correlación entre gasto social y PIB a precios constantes fue de  $-0.38$ , mientras que entre 1995 y 2005 fue de  $0.99$ , lo cual significa que, en la primera etapa, el gasto social se comportó de manera más anticíclica y, en la segunda, fue más procíclico, aun con mayor grado de focalización.

Otra manera de analizar el gasto es en su relación con la población y las tendencias son semejantes en el caso del monto total de gasto, ya que el promedio se cae entre 1981 y 1990, se recupera hacia 1994 y vuelve a caer en 1995, año de crisis. En el caso del gasto social, sólo hasta el año 2001 superó al ejercido en 1983. Asimismo, aunque se observa un crecimiento ligero pero continuo del gasto social por habitante de 1995 a 2005, hay que mencionar que se produce bajo un nuevo enfoque de focalización, a diferencia de los previos que eran más universales (gráfica 17).

En este periodo el GNT se compuso de  $83.6\%$  de gasto primario y  $16.4\%$  de costo financiero. Asimismo, el gasto programable representó  $70.2\%$  y las participaciones a entidades federativas y municipios,  $13.4\%$  del GNT, o bien,  $84.0\%$  y  $16\%$ , respectivamente, del gasto primario. Cabe señalar que el gasto programable que se puede dirigir en función de objetivos gubernamentales mantuvo una tendencia descendente entre 1980 y 1989, para recuperarse hacia 1994, volver a caer en 1995 y reiniciar el crecimiento hacia 2001. Asimismo, es evidente que (a precios constantes) se abre la brecha entre la curva de crecimiento del PIB y el gasto programable a lo largo de las dos décadas.

Gráfica 17. México. Gasto público por habitante, 1980-2005



Fuente: SHCP, <[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)>; Cominetti y Ruiz, 1998; CEPR, 2003; Fox, 2005.

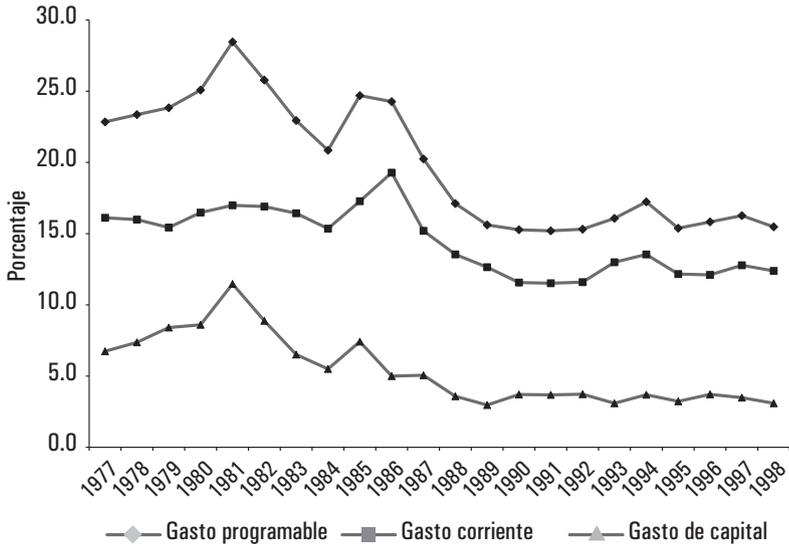
Por otra parte, en el año 1981, la participación relativa del gasto programable en el PIB fue la más alta ya que alcanzó 30.7 %, y de manera asociada el gasto de capital también tuvo su punto más elevado al llegar a representar 11.5 % del PIB. En la crisis que siguió hasta 1984 se redujo el primer dato hasta 24.3 %, pero el segundo cayó a 5.5 %, es decir, como sucede de manera recurrente, cuando disminuyen los recursos presupuestales el gasto de capital absorbe la mayor parte del ajuste, en parte porque el gasto corriente es menos elástico.

Después de una leve recuperación en el gasto programable hacia 1985, se mantuvo un descenso continuo en su proporción respecto al PIB nacional, sin embargo, mientras que la curva del gasto corriente es paralela a la de aquél, la del gasto de capital se redujo desde 1991 (con una ligera recuperación en 1995) hasta representar apenas 3.1 % del PIB en 1998, lo que explica las graves carencias de insumos (como medicamentos y libros de texto), construcción de obras (como escuelas o clínicas) o reposición de capital (en infraestructura y equipamiento) (gráfica 18).

Si bien las necesidades presupuestales en salarios, prestaciones y servicios personales en general son elevadas y no es posible recortarlas demasiado porque se requieren para la operación de los servicios o por derechos laborales, el reto se encuentra en aumentar el gasto de inversión con una mejor gestión y eficacia en su ejercicio. La aceptación de este objetivo implica cambios por lo menos en dos frentes, primero en el aumento de los ingresos públicos, lo que conduce a una reforma fiscal y, segundo, en la estructura y eficiencia del gasto incluyendo una reforma en las relaciones intergubernamentales para dar más atribuciones y recursos a los gobiernos locales, es decir, descentralizar el poder.

El PEF refleja las prioridades del gobierno principalmente en el gasto programable al considerar los recursos asignados para cubrir las funciones del Estado, lo que implica los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el Instituto Federal Electoral.

Gráfica 18. México. Gasto programable del sector público presupuestal, participación relativa en el PIB, 1977-1998



Fuente: SHCP, <www.shcp.gob.mx>; Cominetti y Ruiz, 1998; CEF, 2003.

Ante la escasez de recursos públicos y las múltiples necesidades sociales, se toman decisiones que reflejan tanto el carácter del Estado como a la sociedad misma, en la medida en que se programan los gastos con base en prioridades que deben estar sujetas a evaluación para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. No obstante, existen algunas limitaciones para esto último, sobre todo porque la desagregación de la información del PEF aún es insuficiente e irregular, lo que impide el análisis detallado de los gastos gubernamentales en bienes y servicios.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Existe un total de 298 partidas de gasto que se ejercen en compras de bienes y servicios y pagos de obligaciones contractuales o legales, de las cuales sólo 112 aparecen en el PEF 2002. Esta información todavía es insuficiente para llevar a cabo un análisis presupuestario a nivel de partida porque faltan áreas clave, como servicios generales, materiales y suministros o las obras públicas. Aunque es posible conocer el costo de un programa por el concepto de

En los últimos años la aprobación del PEF se ha producido con la aceptación de la disciplina fiscal por parte de la mayoría de los actores y partidos políticos, lo que, aunado a la debilidad estructural del gobierno para recaudar impuestos, explica que los márgenes de maniobra para reasignar recursos sean muy estrechos. De acuerdo con la SHCP, la proporción de gasto no etiquetada y que podría reasignarse es cercana a 13 % del gasto neto total, pero si se considera el gasto prioritario, el margen de maniobra es de alrededor del 8 % [SHCP, 2005a, 2005b].

### *El gasto social*

El gasto social es un componente del gasto público que se define como aquella parte destinada al financiamiento de servicios sociales básicos, según la clasificación propuesta por la ONU, pero adaptada al caso mexicano, es decir, los gastos en educación, salud, urbanización, vivienda y desarrollo regional, seguridad social, asistencia social, infraestructura hidráulica y laboral —actualmente ya clasificada como gasto en funciones económicas.

Los factores explicativos de la evolución del gasto social real per cápita y que permiten analizar cuál de ellos ha sido el determinante de su comportamiento son tres: 1) el desempeño económico o nivel de desarrollo económico (PIB real per cápita), 2) la participación del gobierno en la economía (magnitud del gasto público en términos del PIB) y 3) la prioridad fiscal del gasto social (nivel del gasto social en términos del gasto público). Los dos primeros se analizaron antes y el tercero presenta las características siguientes:

---

servicios personales (sueldos de los funcionarios participantes), la mayoría de ellos no se puede evaluar integralmente debido a que generalmente se desconocen los costos de los materiales y servicios de oficina, los productos y servicios que se van a proporcionar a la población, así como los indicadores de impacto esperados en sus condiciones de vida [Guerrero y Madrid, 2001].

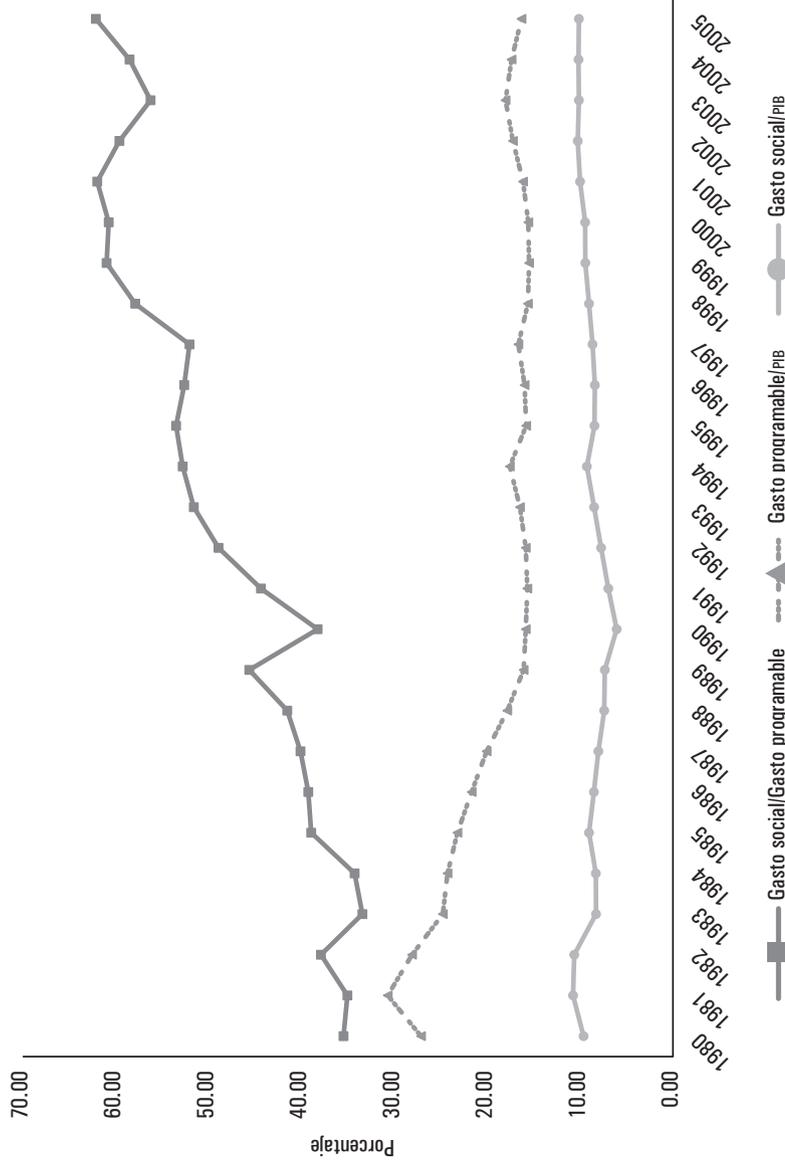
Entre 1980 y 2005, el comportamiento relativo del gasto social en México se analiza mediante tres procesos. Primero, en función del gasto programable, respecto del cual presentó una tendencia creciente; segundo, en función del PIB, en relación con el cual se mantiene estable; y tercero, en la participación decreciente del gasto programable respecto al PIB, que es muy baja si se compara con otros países de desarrollo mayor o semejante de acuerdo con las enormes necesidades sociales (gráfica 19).

Estos procesos tienen un comportamiento diferente en ambas décadas. En los ochenta, se produjo una reducción general del gasto público para enfrentar el déficit fiscal, sobre todo el derivado de la enorme deuda externa, con poca atención a las demandas sociales, lo que explica la década perdida; mientras que en los noventa hubo un aumento del gasto social en relación con el gasto programable y con el GNT, pero asociado a la redefinición del papel del Estado expresada, en particular en la disminución de la inversión pública en la economía, lo que (con excepción de 1995) permitió aumentar los recursos destinados a las necesidades sociales y detener parte de su deterioro.

Esta tendencia general coincide con lo que sucedió en América Latina ya que, según el FMI, el gasto social de los gobiernos centrales de una muestra de 23 países pasó de representar 7.7% a 12.3% del PIB entre 1970 y 1999; asimismo, de acuerdo con un estudio de la Cepal, el promedio del gasto social de los gobiernos centrales más el de los locales de 18 países se elevó de 10.4% a 13.1% del PIB entre 1990 y 1999 [Cepal, 2002].

El incremento relativo del gasto social no significó una mejoría sustancial de los grupos pobres en la región y en México, especialmente en materia de educación de calidad que genere mayores oportunidades en el mercado de trabajo y en el mayor acceso a unos servicios públicos de salud de calidad. En este sentido, el potencial del gasto social para elevar el capital humano ha sido limitado en la región, por lo que las

Gráfica 19. México. Participación relativa del gasto social, 1980-2005



Fuente: SHCP, 2005; Unidad de Política Presupuestal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Para 2005, Presupuesto de Egresos de la Federación.

posibilidades de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad también son restringidas. Los resultados del gasto social tienen que ver con el grado de eficiencia en su ejercicio y con la estructura en su destino, en particular respecto a la clasificación del gasto (inversión y corriente) que responde a la filosofía de las políticas sociales sectoriales, principalmente de educación y salud.

En todo el mundo el gasto público se orienta a menudo a favor de los ricos en esferas críticas, tales como la salud y la educación. Además, las políticas fiscales y de gasto no son más progresivas en los países que más lo necesitan —aquellos con las mayores desigualdades de ingresos—. Según los resultados de un estudio que abarca a más de 50 países, aquéllos con mayor desigualdad de ingresos tienen impuestos y gastos públicos más bajos que los países donde los ingresos están mayormente repartidos [PNUD, 2002].

En este sentido, la Cepal mantiene tres objetivos generales en relación con el gasto social tomando en cuenta sus efectos distributivos:

- 1) acrecentar los esfuerzos por elevar el gasto social y consolidar su recuperación considerando su bajo nivel en la mayoría de los países de la región, a lo que se suman las pronunciadas menguas que experimentó durante la década de 1980; 2) estabilizar su financiamiento a fin de evitar los severos efectos adversos derivados de la disminución de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico; 3) mejorar la focalización y el efecto positivo del gasto público destinado a los sectores sociales, particularmente de aquel orientado a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, reasignándolo a los componentes de gasto social de mayor impacto progresivo en la distribución del ingreso [Cepal, 2002: 115].

El gasto social, en general, ha sido insuficiente e irregular, no ha tenido un comportamiento contracíclico y su asignación y manejo han sido ineficientes en cuanto a los beneficios esperados, por lo que constituye una de las principales causas de la pobreza y la desigualdad, las cuales también repercuten en bajas tasas de crecimiento económico.

En México, como casi en todos los países latinoamericanos, los costos de las crisis económicas fueron enfrentados con severas reducciones en el presupuesto social, y sólo a partir de 1997 se hizo un esfuerzo para protegerlo con un cambio en el modelo de atención. En general, el gasto social se expande cuando existen más recursos públicos para su financiamiento y se contrae cuando empeora la situación presupuestal del gobierno, principal, aunque no exclusivamente, como consecuencia de las variaciones en el ciclo macroeconómico. Este comportamiento irregular provoca efectos negativos en la operación de los programas sociales que están expuestos a una presión constante de la población beneficiaria efectiva o potencial.

En algunos periodos, el aumento del gasto social combinado con el mayor crecimiento económico, como sucedió entre 1996 y 2000, contribuyó a evitar el aumento de la pobreza y, aunque fue relativamente más protegido, no fue suficiente para revertir los niveles existentes en la etapa prerreforma.

Por ello, un objetivo prioritario de la política social consiste en que el gasto destinado a los sectores más pobres alcance un comportamiento contracíclico, es decir que, en las etapas de crisis, recesiones o de volatilidad económicas, opere como mecanismo de compensación ante el aumento de la vulnerabilidad social. Este planteamiento conduce a la idea de respaldar los derechos sociales con un presupuesto social mínimo que no sea inferior en términos reales (actualizando la inflación) al del ejercicio fiscal previo, independientemente del crecimiento económico, y de que en años de expansión reciba incrementos proporcionales.

Un avance en este sentido ya se encuentra en la nueva *Ley General de Desarrollo Social* que establece en su capítulo III, del financiamiento y el gasto, lo siguiente:

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

A su vez, sobre la distribución del gasto se contempla lo siguiente:

Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;

II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;

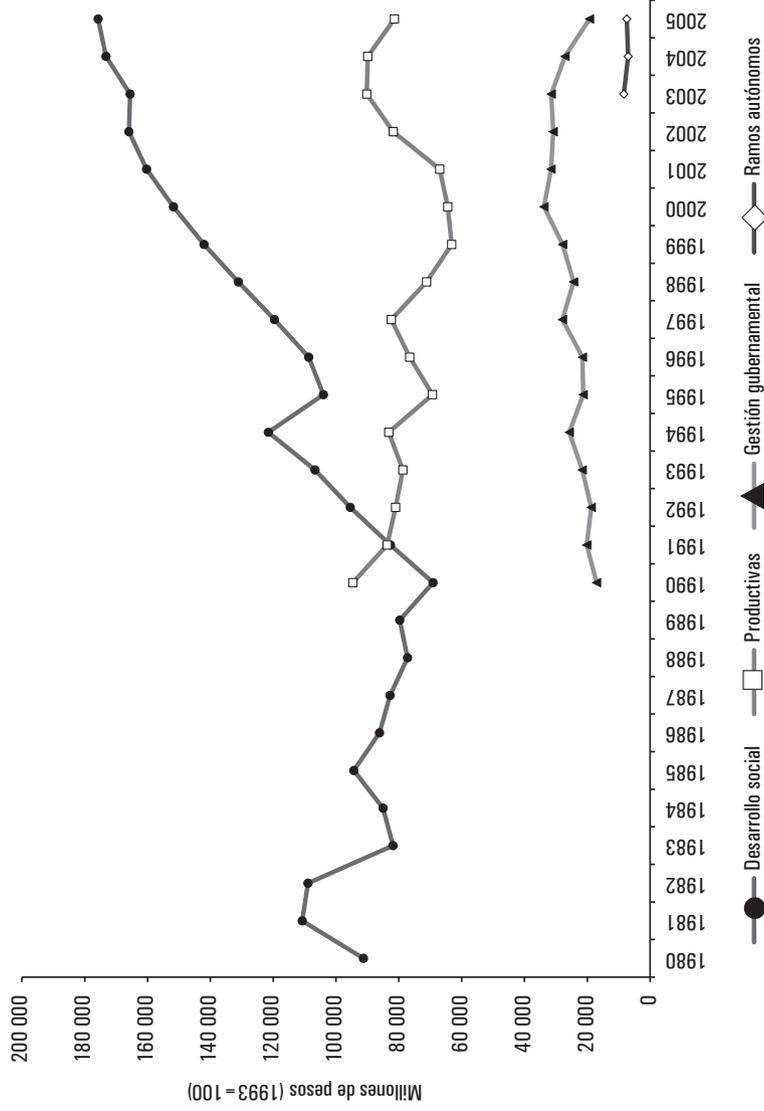
III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y

IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación [DOF, 2004: 6-7].

Éstos son avances en la materia porque constituyen “candados” para garantizar el gasto social, pero aún no son suficientemente precisos ya que no definen si se refieren al gasto total en funciones de desarrollo social, si aplican a cada una de las grandes áreas o funciones (educación, salud, seguridad social, etc.) aunque se establecen prioridades que son muy amplias, y no se aclara normatividad específica para el gasto descentralizado. Asimismo, también se prevé que, en caso de recortes al gasto, como sería posible en condiciones de crisis económica, éstos sean discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados y, en su caso, aprueben las propuestas de la SHCP para reducir el gasto social. Por ello, aún es posible cierto grado de discrecionalidad o ajustes que pueden significar el incumplimiento de la esencia de la Ley, tal como ya se observó en 2005, al no cumplirse con el gasto por habitante en funciones de desarrollo social que se redujo en 0.6 por ciento.

El análisis del gasto público a través de la clasificación funcional en los años noventa indica que los recursos destinados a actividades de desarrollo social crecieron constantemente junto con las de gestión gubernamental, aunque representaron mucho menos en términos absolutos, mientras que los fondos asignados a actividades productivas decayeron. Estas tendencias en el gasto también justifican las críticas respecto al carácter asistencialista de la política social y su alejamiento de estrategias que fortalezcan una solución estructural, con impulso económico-productivo, a los rezagos sociales (gráfica 20).

Gráfica 20. México. Gasto programable por función, 1980-2005



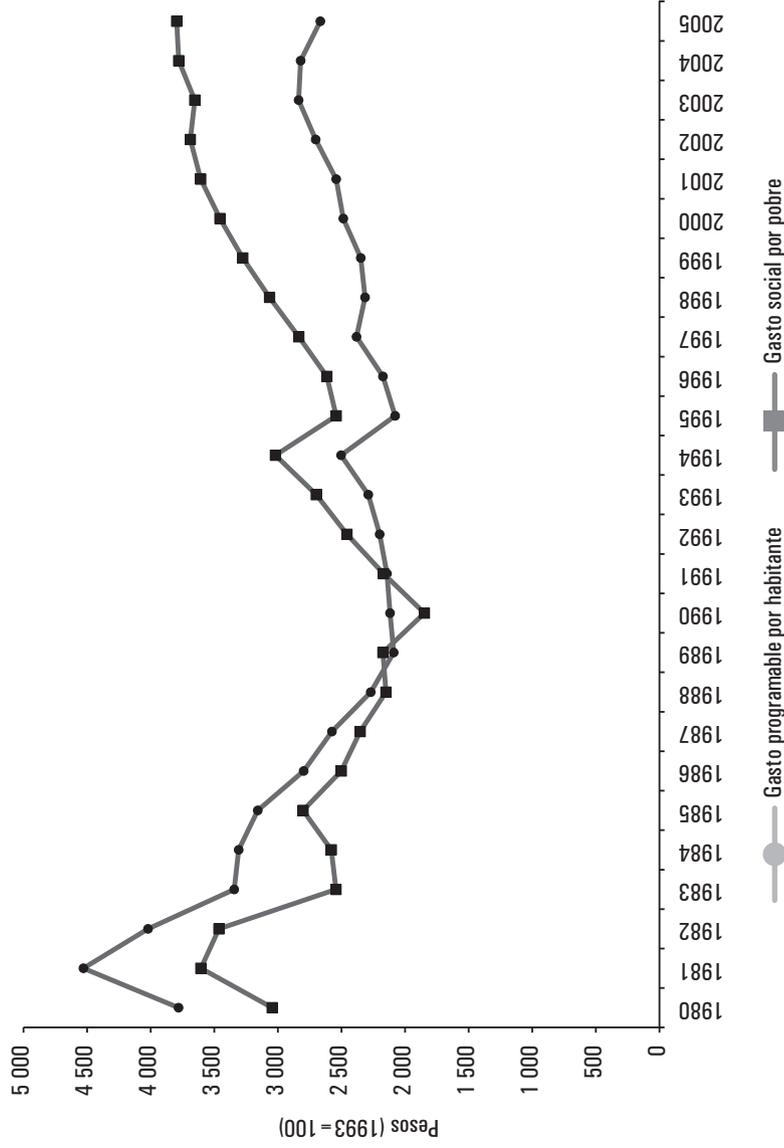
Fuente: SHCP, 2005; Unidad de Política Presupuestal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Para 2005, Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el marco internacional, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social convocada por la ONU en Copenhague, en 1995, se discutió la relación entre crecimiento económico, pobreza y desarrollo social. Se estableció una resolución denominada Iniciativa 20/20, donde se reconoció que la cobertura universal en servicios sociales básicos es uno de los instrumentos más efectivos para reducir la pobreza. Consecuentemente, los gobiernos se comprometieron a dar prioridad al gasto social. Se estimó que por lo menos 20 % del gasto público total de cada país se debería asignar a este fin y como responsabilidad compartida los países desarrollados aportarían una proporción similar de la asistencia oficial para el desarrollo a dichos servicios [Ganuza *et al.*, 1999].

En México, si se relaciona el gasto social respecto al GNT, la proporción entre 1990 y 2005 es de 40.6 %, y si se compara con el gasto programable, es de 57.5 %, con lo cual México está cumpliendo con la resolución. No obstante, esta situación resulta engañosa debido a lo que se señaló respecto a un bajo crecimiento económico que incide en menores ingresos y gasto público real, así como porque el gasto programable respecto al PIB también disminuyó. Asimismo, aunque hubo un aumento en el gasto social por habitante a partir de 1992 (con la caída de 1996), éste resulta insuficiente para remontar los altos niveles de pobreza originados en la década perdida y el grave retroceso de 1995 (gráfica 21).

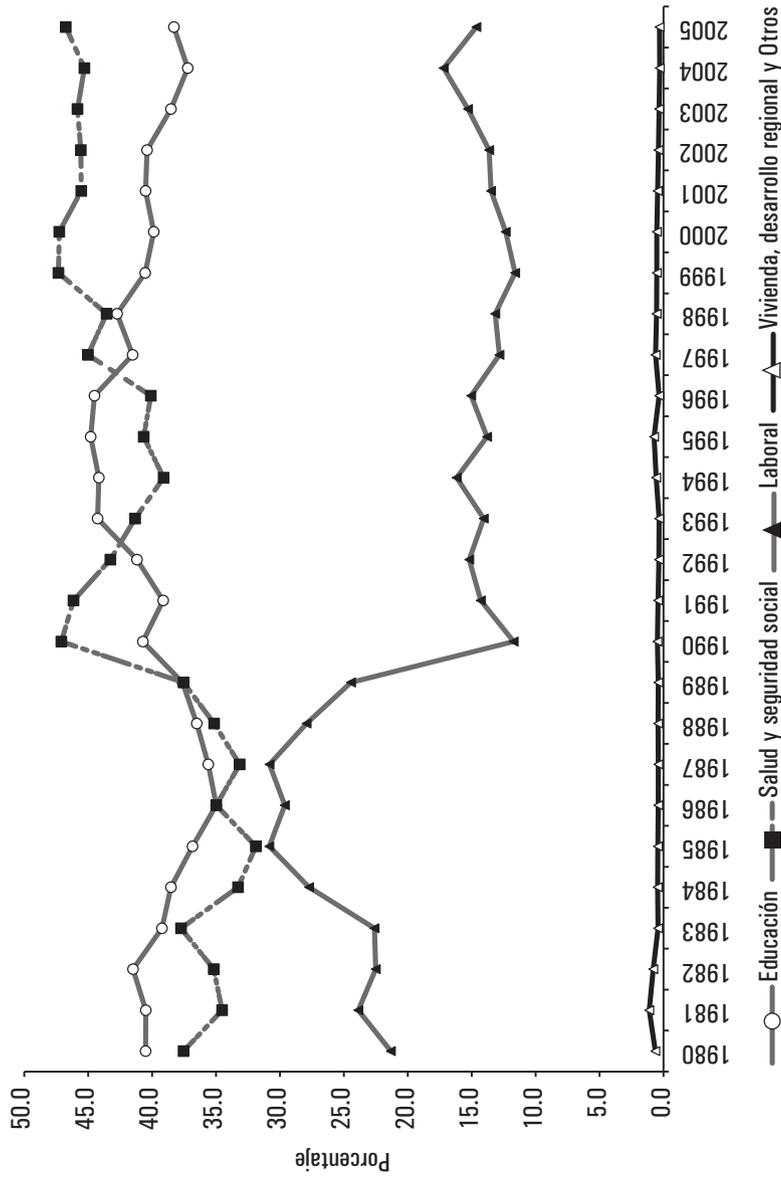
La composición del gasto social por función revela el mayor peso de los sectores de salud y seguridad social y educación, con menor importancia absoluta de vivienda, abasto y asistencia social cuyos recursos se redujeron constantemente y se transfirieron a aquél. También se observan dos etapas: de descenso en los ochenta y de ascenso en los noventa (gráfica 22).

Gráfica 21. México: Relación de gasto programable por persona, 1980-2005



Fuente: SHCP, 2005; Unidad de Política Presupuestal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Para 2005, Presupuesto de Egresos de la Federación; Cepal, 2006.

Gráfica 22. México. Gasto social por ramo, 1980-2005



Fuente: Cominetti y Ruiz, 1998; Fox, 2001; Cepal, 2002; SHCP, 2005.

En general, el gasto social se ha concentrado en cuatro aspectos: 1) el mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencial cuya desaparición puede representar altos costos políticos, 2) la privatización selectiva en servicios no esenciales, 3) la focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos y 4) el aumento constante de recursos destinados a la seguridad social.

En el rubro de educación destacan, por un lado, los rezagos en recursos materiales indispensables para la operación de la infraestructura escolar y el gran peso del gasto corriente con personal con bajo nivel de desempeño y, por otro, la insuficiente inversión en ciencia y tecnología, todo lo cual se manifiesta en un bajo grado de aprovechamiento y deserción escolar e ineficiencia terminal, entre otros aspectos. Cabe mencionar que el bajo nivel del sistema educativo, además de expresar una forma de pobreza (bajo capital humano), influye de manera negativa en la competitividad nacional en conjunto, por lo que constituye una prioridad no sólo desde el ámbito de la justicia distributiva y para la política social, sino para la viabilidad económica del país.

En el ámbito de la salud, el gasto se concentró en los servicios curativos de primer nivel y en los hospitalarios, y se han presentado carencias en la vertiente preventiva del modelo de atención, así como en los recursos e insumos para el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios públicos. En fases de crisis económica se contrae el empleo formal, lo que afecta financieramente a las instituciones de seguridad social al reducirse las cotizaciones de los trabajadores y aumenta la presión sobre los servicios públicos de salud. Paralelamente, en fases de contracción económica también ha disminuido el gasto social, lo que significa el aumento en el deterioro en las condiciones de vida de la población, de los pobres históricos y de los nuevos pobres.

El análisis del gasto social en relación con el número de pobres indica una tendencia general a su disminución con

puntos de inflexión en 1983, 1988 y 1996 en que la reducción fue mayor, lo que confirma su carácter procíclico, aunque existe un comportamiento diferenciado ya que el gasto en educación fue menor en términos reales, mientras que el de salud y seguridad social, aumentó ligeramente desde 1996, sobre todo por el efecto del Progreso a partir de 1997 (gráfica 23).

En general, los objetivos de la política social se mantuvieron bajo una lógica de subordinación respecto a la política económica y los programas fueron diseñados, en mayor o menor medida, como mecanismos de compensación de los costos sociales generados por los modelos económicos. La asignación de recursos fiscales, principalmente del gasto federal, destinado a objetivos sociales se mantuvo lejos de resarcir las graves condiciones históricas de desigualdad y pobreza profundizadas por crisis económicas, como en la década perdida de los años ochenta y después en 1995. A pesar de los esfuerzos realizados, el aumento absoluto en el número de pobres confirma tanto la insuficiencia de los recursos como las fallas en el diseño de los programas dirigidos a superar la pobreza, y pone de manifiesto su ineficacia ante un fenómeno estructural.

### *El gasto público y el bienestar social*

En el contexto de las estrategias para la reducción de la pobreza la preocupación específica es el bienestar de los pobres. Con este propósito se ha señalado que es preciso trazar metas claras, fijar objetivos, supervisar los resultados contra esos objetivos y establecer incentivos y sanciones adecuados para que las metas de las instituciones y de los individuos concuerden con los determinados por la política pública correspondiente. Si bien la formulación de sistemas de gestión de los resultados es una tarea a largo plazo, la formulación de la estrategia para la reducción de la pobreza ayuda a mantener el acento en metas claramente definidas. El paso siguiente

Gráfica 23. México. Gasto social por pobre y por ramo, 1980-2005



Fuente: Cominetti y Ruiz, 1998; Fox, 2001; Cepal, 2002; SHCP, 2005.

es diseñar una jerarquía de mediciones de los resultados que puedan asignar la responsabilidad a las instituciones y que se vinculen al gasto público asumiendo que éste tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los estudios de esta naturaleza son útiles para conocer la orientación de las políticas públicas y ofrecer una valoración sobre los resultados del ejercicio presupuestal respecto a los objetivos definidos y, con ello, ofrecer a los responsables de la administración pública elementos para ponderar sus acciones y mejorar la calidad de sus intervenciones. Lo anterior justifica profundizar en el conocimiento de esa realidad para detectar efectos positivos o negativos y, en su caso, formular propuestas para mejorar la instrumentación de las políticas sociales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población, en particular, mediante estrategias que reduzcan las diferentes expresiones de desigualdad y que operen en favor de la equidad social.

En el caso específico de la atención a la pobreza y la marginación se requiere de formas de intervención estatal que impliquen una concepción de país con un modelo de desarrollo que considere políticas de fomento para el crecimiento económico, la generación de empleo y la distribución más equitativa del ingreso, combinadas con políticas públicas compensatorias de redistribución directa o indirecta de la riqueza, por ejemplo, a través de gasto social dirigido a la disminución de rezagos socioeconómicos. No obstante, existen diferentes estrategias de superación de la pobreza.

Los programas focalizados como los aplicados en México (Progresá, Fidelist, Liconsa, Oportunidades, etc.) atienden las expresiones más extremas de la pobreza o a grupos en indigencia, sin embargo, no pretenden ni logran hacer pasar a grupos de estratos inferiores a estratos superiores de bienestar. Producen efectos positivos y negativos, algunos previstos y otros no deseados. En general, su enfoque privilegia estrategias individualistas en la dirección de la formación del

capital humano y ponen menos atención en la perspectiva del capital social, debido a que continúan funcionando de manera separada la política social y la política económica.

#### LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

La evaluación gubernamental (bien entendida) es indispensable porque facilita la retroalimentación entre el gobierno y los ciudadanos (sujetos de derechos), lo que enriquece la participación y la organización comunitaria, el debate social y político, y contribuye a democratizar y racionalizar la toma de decisiones.

En México, la intervención gubernamental se ha realizado, en general, sin aplicar formas de evaluación sistemática. La tendencia dominante ha consistido en el uso de indicadores que reflejan procesos de ejecución presupuestaria, cobertura o costos en la prestación de servicios, es decir, se orientan a la evaluación de estructura y proceso. Asimismo, aún es débil la evaluación de impacto de las políticas y programas en función de los objetivos sociales que los justifican. Ésta será posible al contar, como se estipula en la Ley de Desarrollo Social, con un marco institucional neutral adecuado, con un equipo técnico de calidad y una clara comprensión de sus alcances y limitaciones en materia de rendición de cuentas.

Asimismo, hay que mencionar algunos avances en estos ámbitos, por ejemplo, en la definición de reglas de operación oficiales de programas sociales, en la obligatoriedad de informar avances y resultados mediante evaluaciones internas y externas en función de dichas reglas o en el impulso de la relación entre instituciones públicas de investigación y gubernamentales para realizar estudios de medición. Aunque se puede señalar que estos logros están insertos en un proceso de maduración que requiere mejoría, por ejemplo, en el diseño de los

sistemas de seguimiento y monitoreo con indicadores más orientados a la medición de resultados.

Ante la escasez de recursos presupuestales, se fortalece la filosofía de “hacer más con menos”, sin embargo, existe un mínimo irreductible de necesidades básicas insatisfechas de la población más un monto adicional que requieren de gasto público social. En este sentido, la evaluación permite cuantificar los cambios logrados mediante las diferentes formas de intervención gubernamental y racionalizar el destino de los recursos.

Finalmente, el gasto público es la fuente de financiamiento de las políticas sociales diseñadas en función de criterios de justicia distributiva, por ello es importante cuantificar su contribución neta para el logro de esos objetivos mediante diferentes métodos de evaluación. Sin embargo, se debe señalar que la eficiencia del gasto público no necesariamente garantiza su impacto. El seguimiento físico-financiero o el análisis de la incidencia distributiva tampoco son suficientes para estimar los resultados de las políticas y su efecto redistributivo. La evaluación contribuye a racionalizar el proceso de toma de decisiones, a avanzar hacia la equidad y fortalecer la institucionalidad democrática, en particular con la participación e involucramiento de los ciudadanos desde el diseño hasta el análisis de los resultados de las políticas [Cohen, 2001].

El gasto público tendrá un mayor efecto en la mejoría del desarrollo humano cuando se cuente con un mayor diálogo entre los actores sociales y con una mayor participación de la sociedad en el proceso de planeación. Por tal razón, no se trata solamente de un problema técnico, sino de la conformación de un nuevo contrato social que permita corregir las injusticias y las desigualdades en un contexto democrático.

## 8. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO

Las políticas sociales aplicadas en México se analizan en sus diferentes etapas históricas para sustentar la elaboración de una propuesta de rediseño que atienda a los graves rezagos que enfrenta la población mexicana.

### EL MARCO GENERAL

La aplicación de las políticas sociales en México fue cambiando de acuerdo con la dinámica de las relaciones establecidas entre Estado, sociedad y mercado. Estas políticas han sido funcionales a los modelos económicos adoptados en cada etapa histórica y, en general, se han manejado en forma separada y suplementaria a la política económica con una importancia residual en las prioridades gubernamentales.

Las políticas sociales de México desde el siglo xx se han diseñado e instrumentado en tres grandes etapas: 1) la fase inicial de los gobiernos posrevolucionarios sustentada en las demandas sociales de la Revolución mexicana y establecidas en la Constitución Política, 2) la conformación del Estado social, providencial o benefactor imperfecto, rudimentario o periférico, con la aplicación de políticas keynesianas y neokeynesianas con objetivos redistributivos y énfasis en el mercado interno, vigente hasta la década de los setenta, y 3) la del Estado neoliberal reestructurador de la economía que opera en el mercado global y con obsesiones productivistas desde entonces a la fecha. Todas ellas presentan formas híbridas en sus

procesos de transición. A continuación, se exponen en forma general las características de las tres etapas.

#### LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA (1920-1940)

En esta etapa la política social de los gobiernos se comprometió, aunque de manera limitada y no exenta de movilizaciones populares, con la satisfacción de las necesidades sociales y los derechos constitucionales.

Entre los principales derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917 y obligatorios para el Estado destacan, en el artículo 3º, el carácter laico y gratuito de la educación, que tendrá una orientación científica, democrática, nacionalista, con respeto a la cultura, la dignidad de la persona y la integridad de la familia; en el artículo 4º se consigna la igualdad de género ante la ley, la libertad de procreación, la protección de la salud, el derecho a la vivienda digna y decorosa, la satisfacción de necesidades y la salud física; en el artículo 27, la propiedad original de la nación sobre las tierras, aguas y el subsuelo, el principio de expropiación por causa de interés público, la creación de la pequeña propiedad y el reconocimiento de los bienes comunales; en el artículo 123, los derechos de los trabajadores, y en el 130, la separación de la Iglesia y el Estado.

Entre los gobiernos de esta fase, destaca el de Lázaro Cárdenas, durante el cual se profundizaron algunos cambios, como el reparto de activos que se convirtieron en la base patrimonial de hogares y comunidades del país; fuertes inversiones públicas en educación, salud e infraestructura productiva, asociadas a una profunda reforma agraria; creación y fomento del aparato productivo industrial; fundación de instituciones gubernamentales para impulsar el desarrollo y fomento a la creación de organizaciones de campesinos y obreros, sindicatos, asociaciones mutualistas y cooperativas, dedicadas a proteger el trabajo y el salario.

## LA ETAPA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1941-1982)

Durante los gobiernos posrevolucionarios y hasta los primeros años de la década de los ochenta, la política social se desarrolló en el marco de un régimen político presidencialista que fusionó el gobierno y el partido en el poder, donde el bienestar social se consolidó como soporte ideológico de legitimación; asimismo, se fomentaron modalidades de dependencia, fragmentación, corporativismo y clientelismo con actores sociales organizados en agrupaciones obreras, campesinas y populares. El sistema distributivo operó a través de una coalición de grupos con intereses organizados, entre los que destacan los trabajadores urbanos asalariados, empleados del gobierno y de las empresas, sindicatos y gremios. La intervención estatal se operaba de manera centralizada en la toma de decisiones, en el control presupuestal y en su estructura administrativa especializada. En el marco de esta lógica se restó capacidad de organización autónoma a los actores de la sociedad civil.

Esta etapa general tiene dos fases: 1) el milagro mexicano (1940-1970), con elevadas tasas de crecimiento económico y redistribución del ingreso, y 2) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (1970-1982), compensado hacia el final por la renta petrolera y la expansión de la deuda externa.

El Estado de bienestar social de tipo rudimentario de inspiración bismarckiana impulsado sobre todo desde el gobierno de Lázaro Cárdenas se comprometió con los derechos sociales establecidos en la Constitución de 1917 y en la Ley Federal del Trabajo, aunque se dirigió a asegurar la salud, la educación y la vivienda de los trabajadores y sus familias, con financiamiento público y privado.

La política social aplicada entre las décadas de los cuarenta y los setenta se caracterizó por su operación centralizada en la toma de decisiones, en el control presupuestal y en su estructura administrativa especializada. En el marco

de un sistema político que fusionó el gobierno y el partido en el poder, el desarrollo social se consolidó como el soporte ideológico de legitimación, asimismo, se fomentaron modalidades de dependencia, fragmentación, corporativismo y clientelismo con actores sociales organizados en agrupaciones obreras, campesinas y populares. Esta lógica le restó capacidad de organización autónoma a los actores de la sociedad civil.

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

El sistema de seguridad social se desarrolló en forma segmentada sobre la base de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, aunque no de los ciudadanos. En este proceso se otorgó reconocimiento jurídico a las organizaciones obreras y se aceptaron derechos sociales que se tradujeron en una reducción de la inseguridad en el empleo y en la producción estatal de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la fuerza de trabajo (salud, educación, vivienda, etc.), concebidos como un complemento para el salario nominal de los trabajadores. El acceso selectivo a los servicios y las prestaciones favoreció el control social corporativo por el gobierno-partido en el poder. Si bien se lograron mejoras en el acceso a la salud, la educación y otras prestaciones vinculadas al salario social, se produjeron con base en la relación corporativa Estado-movimiento obrero. La base de esta relación fue la distribución de

bienes y servicios públicos (clínicas, vivienda, tiendas sindicales, escuelas, etc.), a cambio de integración a la institucionalidad oficial y las prácticas del sistema político (asistencia a mítines, disciplina sindical, respecto a la autoridad, militancia partidista, voto corporativo, etc.) [Barba, 1995].

Los subsidios universales se aplicaron a través de la oferta, especialmente mediante los precios controlados de los bienes de consumo básico y los servicios públicos que beneficiaron sobre todo a los habitantes de las ciudades. Las políticas sociales de corte universalista llegaron en su mayoría a las emergentes clases medias y a grupos de trabajadores insertos en el mercado laboral formal u organizados en gremios o sindicatos, es decir, el universalismo segmentado. La prestación de servicios sociales se otorgó con diversos grados de calidad, bajo la conducción de un Estado intervencionista, corporativo y popular, cercano al concepto actual de Estado benefactor en su versión de modelo rudimentario.

La política social tuvo un carácter estatal, apoyada con la creación de nuevas instituciones públicas y con una concepción que transitó de la beneficencia filantrópica privada a la seguridad social garantizada por el Estado. La política social se concentró en garantizar la seguridad social de los asalariados y en la construcción de la ciudadanía mediante la educación pública laica y gratuita. La instrumentación se produjo por medio de las funciones de secretarías, como la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), y de instituciones, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y la renovación de otros organismos, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), a partir de lo cual se promulgaron leyes y se rediseñaron varias políticas específicas en materia de seguridad social, salud, educación, vivienda,

trabajo, entre otras. Los subsidios universales se aplicaron a través de la oferta, especialmente mediante los precios controlados de los bienes de consumo básico y los servicios públicos que beneficiaron sobre todo a los habitantes de las ciudades. En este enfoque la política social era una responsabilidad intersecretarial, es decir, de todas las instituciones gubernamentales.

Este modelo se mantuvo en el marco de un crecimiento económico dinámico con fuerte participación estatal, la generación de empleo, el aumento del salario real combinado con tasas bajas de inflación, y la posibilidad de movilidad social aun para la población que emigraba del campo a la ciudad, entre otros factores. No obstante, el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones por causas internas e internacionales se expresó en nuevas demandas de libertad económica, social y democrática impulsadas principalmente por varios sectores de la emergente clase media urbana, que tuvieron su cenit en el movimiento social de 1968 y como respuesta, la represión del gobierno de Díaz Ordaz.

Ante la pérdida de legitimidad del Estado, los sucesivos gobiernos de Echeverría y López Portillo acudieron al aumento del gasto social para apuntalar la política social, sin embargo, mantuvieron los factores básicos del sistema político con un entramado burocrático institucional, con la centralización en el diseño y la ejecución de los programas de corte universal, aunque a través de acuerdos corporativos y cupulares con líderes gremiales y políticos. En estos sexenios destaca la creación de programas más focalizados social o territorialmente, respecto a la operación intersecretarial y transversal previa, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), de corte social, pero dirigidos hacia la población residente en microrregiones o áreas rurales en condiciones de mayor marginación.

### *El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*

El Pider inició sus actividades en 1973 y concluyó formalmente en 1982. Operó con apoyo presidencial en microrregiones integradas por municipios con características de atraso socio-económico y cierto potencial de desarrollo productivo en el sector primario, sobre todo, con estrategias modernizadoras de desarrollo rural regional. El horizonte de programación de cuatro años consideraba un gasto acumulado de 70 % para inversión en proyectos productivos, de 20 % para obras de infraestructura de apoyo a la producción y de 10 % para acciones compensatorias de tipo social. Los proyectos incluían los recursos oficiales y aportaciones (en mano de obra y materiales de la región) de las comunidades beneficiarias. Entre los proyectos productivos destacaban los establos de doble propósito (leche y carne), las granjas avícolas y las obras de pequeña irrigación en tierras de temporal mediante los cuales se pretendía que los beneficiarios, además de garantizar el autoconsumo, participaran en los mercados regionales con los excedentes y generaran ahorros; entre los proyectos de apoyo a la producción sobresalían los caminos rurales y las obras de electrificación; y entre las obras sociales, los sistemas de agua potable y las escuelas construidas con uso intensivo de mano de obra local, como el “tequio”.

La estrategia de desarrollo del programa operó en medio de una lógica contradictoria entre los objetivos de la economía campesina y la agricultura empresarial, pero en la práctica se orillaba a los primeros a integrarse a los diferentes mercados. En el mercado de capital, mediante el control de proyectos productivos desde la banca de desarrollo (a pesar de que los proyectos recibían un subsidio inicial a fondo perdido para reducir el costo total), se les imponían normas de financiamiento, entre las cuales sobresalían las tasas de interés y

que, ante la mínima rentabilidad de corto plazo de los proyectos, incrementó la deuda de la comunidad. En el mercado de productos, se obligaba a los beneficiarios a vender crecientemente productos comerciales y reducir la producción de cultivos para el autoconsumo por no ser rentables, por lo que transferían valor vía precios, generalmente controlados regionalmente por intermediarios (compradores o proveedores) y grandes empresas agroindustriales en ocasiones monopólicas (lecheras). Estas condiciones de intercambio desigual significaron el fracaso de la mayoría de los proyectos productivos de tipo social y el abandono de equipos en el campo mexicano, aunque también es cierto que muchas obras de soporte a la producción y de tipo social contribuyeron a generar empleo temporal y a mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales [Contreras, 2001].

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

### *La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*

La Coplamar funcionó entre 1977 y 1982, durante el sexenio de José López Portillo, recuperando la experiencia del Pider y con el objetivo de elevar el bienestar de la población marginada en regiones atrasadas mediante la dotación de infraestructura física y social, aunque con énfasis en los grupos indígenas. Los programas más importantes fueron los de salud, educación, agua potable, abasto alimentario, caminos, electrificación, desarrollo agroindustrial, crédito, asistencia técnica y comercialización. La estrategia consideraba un componente de coordinación interinstitucional de acciones y recursos entre 11 dependencias federales, así como convenios con otros organismos para desarrollar los programas en las regiones seleccionadas.

Destaca la creación del MSS-Coplamar para otorgar servicios de salud a la población rural con baja o nula capacidad de pago que incluía a ejidatarios, jornaleros agrícolas y cañeros, aunque la mayoría de ellos residentes de regiones del norte del país, mientras que las regiones indígenas del centro y sur no tuvieron cobertura suficiente y buena calidad en el servicio, por lo que se mantuvieron las brechas en materia de salud. Así también, se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)-Coplamar con la finalidad de ampliar el abasto de alimentos básicos baratos a la población marginada con el aprovechamiento del sistema de distribución gubernamental y la creación del programa de tiendas rurales.

La Coplamar logró ampliar la infraestructura social sobre todo durante los primeros cuatro años de operación, sin embargo, también estuvo sujeta a un diseño presidencialista, técnicamente vertical y políticamente corporativo, con escasa participación de las comunidades en la formulación y ejecución, en particular, de los diferentes grupos indígenas.

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

#### LA ETAPA NEOLIBERAL (1983-2006)

##### *La política económica*

Los modelos económicos aplicados en México desde la mitad del siglo pasado generaron un sistema social con desigualdad y pobreza, aunque éstas se profundizaron desde la década de los ochenta con algunos años de crisis y mayor retroceso. La enorme deuda pública externa ampliada por las medidas financieras aplicadas por Estados Unidos y los organismos internacionales, como el BM y el FMI (aumento en las tasas de interés) generó una grave crisis económica sistémica y, en particular, del Estado. Una consecuencia de ello fue la reforma del sistema de bienestar social que llevó a un nuevo paradigma.

Las políticas y los programas económicos de ajuste estructural se aplicaron en México con base en los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington, de manera que se consolidó un cambio estructural. La política económica desde los primeros años de la década de los ochenta hasta la fecha ha mantenido continuidad en lo esencial, ya que son prioritarios los instrumentos monetarios y financieros orientados a lograr equilibrios macroeconómicos, con énfasis en el control de la inflación, para generar un ambiente favorable a la inversión extranjera y alinear al país con las condiciones que

imponen los socios comerciales. Esta política tiene como variables bajo control directo a las remuneraciones al factor trabajo, el crédito disponible, el circulante, el déficit fiscal, el gasto social y los subsidios, entre otras. Asimismo, se ha acompañado con procesos de privatización de las empresas públicas, descentralización de la gestión pública y la reducción del gasto público y social. Sin embargo, las reformas presentaron síntomas de fatiga debido a su elevado costo social, mismo que se asocia con la debilidad institucional y legal del sistema, así como con diferentes formas de injusticia e impunidad.

En el marco del paradigma neoliberal, la pobreza es la manifestación extrema de la crisis de reproducción social actual y forma parte de una contradicción básica: por un lado, existe una libertad global de acumulación de capital con trabajo excedentario y precario, así como una masa marginal de personas no integradas al mercado y sin oportunidades de desarrollo en el modelo económico y, por otro, se presenta una población creciente con derecho a una vida digna en su calidad de ciudadano de cualquier país del mundo pero que no cuenta con los niveles de bienestar fundamentales [Coraggio, 1999].

En la globalización, la competencia económica produce efectos diferentes en cada país, entre sus regiones y sus grupos sociales; mientras que en algunas regiones genera crecimiento, empleo e ingreso y favorece procesos de convergencia hacia los promedios nacionales, en muchos otros territorios los resultados amplían las divergencias y polarizan más los niveles de desarrollo.

En este contexto, México avanzó en la transición económica, junto con la demográfica y la político-electoral, sin embargo, subsisten enormes rezagos en materia social, de tal manera que el resultado ha sido una débil capacidad para crecer, tanto por razones estrictamente económicas como por la implantación de una cultura de la resignación en medio de la desconfianza social hacia la utilidad de la democracia y la

política, con un preocupante avance de formas emergentes de anomia social.

Desde los años ochenta se aplicó una visión asistencialista que focalizó sus acciones en los pobres extremos con un Estado neoliberal reestructurado con una economía que opera en el mercado global, con obsesiones productivistas, promotor del individualismo, que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y menos las causas. Esta etapa tiene tres fases: la primera, de aplicación de reformas para la estabilización y el ajuste estructural (1982-1995); la segunda, de recuperación (1996-2000), y la tercera, de estabilidad y bajo crecimiento (2001-2006).

En este periodo la política social combinó algún grado de universalismo (limitado y en descenso) en la provisión de los principales servicios sociales básicos, con programas focalizados (en crecimiento) orientados sobre todo a la lucha contra la pobreza. Las crisis económicas cíclicas y los procesos de ajuste económico de los años ochenta propiciaron un crecimiento económico bajo e irregular que impidió la expansión del mercado laboral en condiciones de una elevada concentración del ingreso. Aumentaron los grupos sociales desprotegidos, sin seguridad social ni acceso a los servicios de asistencia y previsión social, frente a lo cual se debilitó la política social y se entró en una fase de incertidumbre e inestabilidad política. La seguridad laboral y el pleno empleo dejaron de ser objetivos primordiales de la política social, asimismo los salarios perdieron su papel central como generadores de demanda y se redefinieron como costos de producción (fijos o variables) que deben ser regulados.

El aparato gubernamental dedicado al bienestar social se enfrentó a una reducción de su presupuesto, a partir de la sobredeterminación de una crisis fiscal del Estado, de la ineficiencia financiera en el uso de los recursos públicos y con base en la idea de que la intervención estatal genera distorsiones en los mercados donde la “mano invisible” asigna

mejor los recursos. Así, con lineamientos de organismos internacionales, la política social y los recursos públicos se reorientaron a instrumentar programas dirigidos a atacar las expresiones más graves de rezago social: pobreza y marginación extremas. La política social reduce sus alcances y se asume sólo como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a aliviar la pobreza extrema, con lo cual se justifica la menor responsabilidad del Estado y se favorecen formas de neoclientelismo político, pero además se entra en una severa contradicción por el crecimiento masivo del fenómeno de la pobreza originado en un modelo de exclusión estructural y los objetivos de programas sociales de focalización temporal que, suponen, permitirán romper el círculo vicioso de la pobreza [Coraggio, 2003].

El diseño de las políticas y los programas sociales en esta etapa tiene una fuerte inspiración neoliberal, con enfoques individualistas y focalizados, con valores asistencialistas, filantrópicos, de beneficencia y con un discurso que afirma las responsabilidades de la sociedad civil para la superación de la pobreza. Las acciones gubernamentales en materia social se subordinan a las prioridades de la política económica y a los presupuestos escasos. La separación entre lo económico y lo social se establece como discurso oficial único, en un retorno a las épocas prekeynesianas.

El Estado disminuyó su responsabilidad social y apoyó organizaciones sociales y civiles que promueven formas modernas de caridad o filantropía, que no sustituyen la acción pública, sobre todo, desde la perspectiva del desarrollo social entendido como un proceso que busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo de desarrollo económico para elevar el bienestar de la población.

Si bien existe una amplia experiencia de políticas y programas sociales en México, la esencia de las instrumentadas en esta etapa surgió de instituciones financieras internacionales (BM y FMI), las cuales recomendaron que las políticas de

estabilización y ajuste estructural de la economía se complementaran con programas sociales dirigidos a los pobres extremos, con acciones de asistencia y beneficencia pública, con participación popular y con el debilitamiento del sindicalismo de los trabajadores urbanos organizados que defendieron históricamente los derechos sociales desde su posición formal en el sistema económico.

### *La política social*

En la lógica neoliberal, la política social se diseña e instrumenta desde el Estado de manera sectorial, programática y asistencialista, con objetivos de legitimidad y gobernabilidad y metas de cobertura focalizadas que se tratan de alcanzar al menor costo fiscal, donde los beneficiarios son pobres extremos y objetos más que sujetos sociales, o bien, son “clientes”, de acuerdo con los postulados de la nueva gerencia pública.

Este enfoque reduccionista se concentra en algunos aspectos sociales, como alimentación, salud, educación y vivienda, y deja para la política económica el manejo de otras variables, como el empleo y el ingreso; en este sentido, las nuevas propuestas de política social se orientan a integrarla con el proceso económico, es decir, hacia la noción de desarrollo social que es más amplia. Esta idea resulta fundamental cuando se trata de superar la pobreza de manera estructural.

Los gobiernos neoliberales, en congruencia con los cambios en el modelo económico asumidos bajo una visión neoclásica, han desestructurado los programas sociales universales consolidados durante la vigencia del Estado social sin tener la intención o capacidad para sustituirlos y, en ocasiones, se han aplicado estrategias opuestas a las preexistentes, sobre todo, con la desprotección del trabajo y la privatización del sistema de seguridad social, han aumentado los riesgos de conflicto y se ha erosionando la legitimidad en el contrato social.

En las políticas de salud y educación se impulsaron reformas orientadas a promover la participación de actores no estatales sociales y privados para individualizar los riesgos, incorporar otras formas de financiamiento, reducir la carga fiscal y con ello limitar la responsabilidad del Estado en la materia. La política social dirigida a atender a los grupos en condiciones de pobreza se estableció a través de la concentración del gasto en programas asistenciales o compensatorios focalizados que inciden en aspectos básicos de nutrición, salud y educación bajo la idea de invertir en la gente para mejorar su capital humano y estar en condiciones de competir en el mercado laboral. Los subsidios operan por el lado de la demanda en la medida en que se entregan a los beneficiarios (sin derechos) como poder de compra en moneda. Bajo esta visión, que no significa superar radicalmente la pobreza sino un paliativo asistencial, el gobierno actúa como modulador o regulador del fenómeno.

Aunque existe un paradigma general de política social en esta etapa, también se produjeron variantes en los programas específicos más importantes y que identifican a cada sexenio presidencial. La administración de De la Madrid se enfrentó crudamente a la crisis del modelo de desarrollo que generó el “milagro mexicano”, al debilitamiento del Estado interventor redistributivo acentuado por la crisis de la deuda externa y los malos resultados económicos, por lo que se iniciaron reformas para impulsar un capitalismo orientado al mercado; en este contexto, en lo social se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) dirigido a estudiar y fortalecer las cadenas productivas del sector agropecuario sobre la base de la autosuficiencia alimentaria. Después, en el sexenio de Salinas de Gortari, aumentó el gasto social y se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con un enfoque de mayor participación social y comunitaria, aunque manteniendo un esquema de gestión centralizada y de control regional de los beneficiarios a través de líderes locales, con la finalidad de

apuntalar políticamente el sistema de poder muy cuestionado durante las elecciones presidenciales de 1988. En el sexenio de Zedillo se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), alejado de la noción de capital social y sustentado en la categoría de capital humano que destaca el individualismo entre los beneficiarios y, en términos operativos se acentúa su carácter centralista, aunque se diluye su visión corporativa previa y disminuye su uso político.

A su vez, con algunos ajustes, la administración de Fox mantuvo la visión anterior de la política social y sostuvo en operación el Progresá, rebautizado como Oportunidades. En este programa en general ha subsistido un funcionamiento centralizado en la gestión de la política social, con mayor énfasis en lo administrativo que en lo abiertamente político; una subordinación a los objetivos de la política económica y, sobre todo, los de equilibrio fiscal; con esquemas de selección focalizada y una escasa participación de la sociedad civil organizada.

La instrumentación de los programas sociales se realizó cada vez más desde las estructuras de gobierno, eclesiásticas, partidistas o privadas que controlan organizaciones sociales y civiles filantrópicas, informales y empresariales que realizan actividades a favor de los grupos más vulnerables y pobres. La justificación de lo anterior radica en que los nuevos actores sociales pueden participar en el diseño y la operación de los programas sociales bajo el principio de la corresponsabilidad, así como en la provisión de bienes y servicios desde el sector mercantil mediante formas de subrogación o a quienes puedan pagar por ellos.

En el caso específico de la filantropía moderna, que ha crecido en México aunque aún le falta desarrollarse en función de las graves condiciones de pobreza y de la crisis fiscal del Estado que requieren de una acción social conjunta,<sup>61</sup> en general,

<sup>61</sup> En México, se considera que a partir de los graves efectos sociales provocados por los sismos de 1985 en la región central se desarrollaron varias formas de solidaridad social

se acepta que las tareas de las ONG en este ámbito se potencian con la mayor eficiencia del gobierno y la empresas para lograr un crecimiento económico más rápido, ya que al aumentar el volumen de riqueza en la sociedad es más fácil impulsar estrategias redistributivas de la misma, aunque también es necesario un cambio de enfoque que considere pasar de esquemas de caridad o donación a estrategias de fomento al desarrollo. Cabe aclarar que la mayor participación de las empresas y las organizaciones sociales en la filantropía no implica la renuncia del papel del Estado en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, sino que mantiene o adquiere varias funciones de fomento, regulación, sanción o evaluación, entre otras.

En el caso de los programas asistenciales oficiales, por definición, no superan la pobreza en sus causas estructurales, sino que depende de su conjunción con la política económica, es decir, del crecimiento de la riqueza social, de su distribución más equitativa y de la generación de oportunidades que permitan la cristalización del capital humano individual en el espacio social.

Los programas asistencialistas tienen puertas de entrada a millones de pobres, pero generalmente no tienen salida, es decir, se mantienen en el padrón de beneficiarios por largo plazo y de manera justificada en la medida en que no se instrumentan alternativas para que logren un desarrollo autónomo, en gran parte por la débil conexión entre las políticas social y económica.

La cuestión social se ha convertido en el principal problema de las democracias en el mundo, debido a que los rezagos en este ámbito se traducen en ingobernabilidad en el sistema político y en lo económico reducen la competitividad de los países.

---

con participación empresarial. No obstante, los recursos donados para la filantropía representan apenas 0.04 % del PIB nacional, mientras que en Estados Unidos alcanzan 1%, aunque evidentemente existen diferencias históricas y de magnitud de la riqueza en esta práctica entre ambos países.

Las condiciones sociales mantienen una fuerte (aunque no única) dependencia de las variables económicas, de manera que, ante expectativas moderadas sobre el crecimiento, la generación de empleo y la recuperación del salario, así como las dificultades para aumentar la captación de recursos públicos, es lógico que no existan mejorías estructurales en la desigualdad y el nivel de pobreza. Esto se corresponde con el hecho de que América Latina es la más desigual de las regiones del planeta, donde persiste una fuerte polarización en la dotación y distribución de los recursos primarios, insuficiente acumulación de capital físico y humano y concentración de la propiedad de activos productivos; asimismo, hay evidencia de que la desigualdad disminuye al aumentar la inversión en países con mayor capital humano, el ingreso real y el nivel educativo, y aumenta en fases de recesión.

En México, la subordinación de la política social a la económica desde los años ochenta ha significado dar prioridad a las políticas de ajuste macro bajo la perspectiva de que, si se recupera el crecimiento económico, se generarán nuevos empleos, aumentarán los salarios reales y habrá una mejoría de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, además de lo erróneo de la teoría del derrame o del goteo (“el crecimiento económico se filtra automáticamente hacia abajo y genera bienestar”), el comportamiento económico ha sido irregular con tasas bajas en el producto que limitan el mercado laboral, reducen la masa salarial y propician la informalidad, con efectos de deterioro en el nivel de vida, así como inestabilidad social y política.

La larga etapa de bajo crecimiento en un país como México, de desarrollo humano medio-bajo, provoca un círculo vicioso que opera contra el bienestar social debido a que no se compensan los rezagos con mayor gasto público, el cual presenta un comportamiento procíclico. Los efectos de la política social en sus diferentes modalidades se han visto limitados por la

reducción en la magnitud del gasto, por su carácter regresivo con cambios en su estructura (corriente y de inversión) y por la ineficiencia de los programas.

Asimismo, en los años en los que crece más rápido la economía, la concentración del ingreso es mayor, es decir, no se favorecen los mecanismos sociales que permitirían reducir la pobreza en el país debido a transferencias de valor de los estratos de bajos ingresos a los de ingresos más altos. Ésta es una condición estructural que caracteriza la distribución del ingreso nacional y con fuertes restricciones para modificarla en el mediano y largo plazos. En este sentido, la combinación de un bajo crecimiento económico y la enorme desigualdad en la distribución del ingreso en México limitarán el cumplimiento de las Metas del Milenio.

Entre las variables económicas que son sensibles a la desigualdad y la pobreza destacan la PEA, el empleo, el salario y la inflación. En una visión panorámica, en el mercado laboral, a partir de 1982, aumentó el déficit de empleo formal respecto al crecimiento de la PEA, lo que supone el aumento del empleo no remunerado (que incluye a la informalidad), la reducción del salario real (el sustento de la competitividad de las empresas en un entorno recesivo), la vulnerabilidad, la precariedad (empleos eventuales, con más horas de trabajo, mal pagados y sin seguridad) y la pobreza. Esta tendencia contribuye a ampliar las brechas en 1) el trabajo infantil y la asistencia escolar, 2) el desempleo de los jóvenes, 3) la desigualdad de género, 4) los bajos ingresos del trabajo agrícola, 5) la fragilidad de los medios de vida en la economía urbana informal, 6) la mala salud y los peligros en el trabajo, 7) la inseguridad de las personas de la tercera edad. Estos fenómenos asociados a las variables económicas del factor trabajo y el ingreso mantienen vasos comunicantes directos con la pobreza y la marginación.

En este contexto, entre los programas de tipo social más relevantes en esta etapa, se pueden mencionar los siguientes.

## *El Sistema Alimentario Mexicano*

El SAM corresponde a un antecedente de la primera y más crítica fase de ajuste estructural, sobre todo, entre 1980 y 1982, creado para enfrentar la crisis agroalimentaria con los objetivos de suministrar recursos financieros y materiales para incrementar la producción de alimentos básicos (principalmente, maíz, frijol y trigo), así como reducir la dependencia de las importaciones y superar la idea del libre comercio y las ventajas comparativas. El programa enfrentaba las prioridades alimentarias del país con estudios de los aspectos técnico-productivos y con programas que atendieran las fases de las cadenas de producción, transporte, distribución y consumo. Las acciones del SAM lograron aumentos en la producción, el empleo y el ingreso rural en corto plazo, pero enfrentó obstáculos burocráticos, agrotécnicos, de élites agrícolas empresariales, escasez de recursos, débil instrumentación y escasas alianzas con los campesinos [Spalding, 1985].

## *El Programa Nacional de Solidaridad*

El Pronasol fue creado en 1988 y funcionó con mayor intensidad durante los cinco primeros años del sexenio salinista bajo los lineamientos del BM y el FMI, considerando que una política social activa era posible y necesaria después de los riesgos de ingobernabilidad sistémica por las elecciones presidenciales, así como por los efectos de las reformas estructurales de primera generación que llevaron a las medidas antiinflacionarias, la contracción del gasto público, la privatización de empresas paraestatales y la apertura comercial a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El aumento del desempleo y la pobreza derivados de la crisis, el mismo ajuste estructural y la reducción de subsidios

a bienes y servicios de consumo generalizado se compensó mediante este programa de manera temporal e insuficiente en las zonas rurales, aunque al parecer tuvo mejores resultados en las ciudades. La estrategia del programa era abatir estructuralmente la pobreza con el mejoramiento productivo de los niveles de vida, sin desatender a grupos prioritarios en condiciones de emergencia social. El programa operó a través de subprogramas de bienestar social, apoyo productivo y de desarrollo regional, pero con escasa coordinación entre ellos y con recursos presupuestales que se diluyeron ante la gran cantidad de beneficiarios potenciales y con mínimos efectos en aspectos clave, como el impulso productivo en el campo, la generación de ingreso y empleo; asimismo, profundizó las desigualdades regionales por la asignación inequitativa de los recursos fiscales que afectó a los estados más pobres del país. Por otra parte, aunque hubo una importante inversión en la construcción de infraestructura de servicios básicos, fue insuficiente para eliminar los rezagos y se produjo de manera fragmentada, ya que su operación dependía del control de líderes locales y regionales que gestionaban obras y recursos utilizados para relegitimar el sistema político [Ordóñez, 2002].

### *El Programa de Educación, Salud y Alimentación*

Al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo se produjo una grave crisis económica que generó dolorosos retrocesos en las condiciones de vida de la población. Para enfrentar la recuperación económica del país, en 1995, se activó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) mediante el cual se socializaron las deudas de los bancos, se capitalizó el sistema financiero y se garantizaron los fondos de los ahorradores, pero se dejó una enorme deuda intergeneracional y se recortaron los recursos públicos para fines sociales. En este contexto,

en 1997, inició operaciones el Progresá.<sup>62</sup> En el sexenio de Vicente Fox este programa modificó su nombre por el de Oportunidades y, aunque se realizaron algunos ajustes, sus principios y mecanismos de operación esencialmente fueron los mismos.

El Progresá-Oportunidades es un programa social que corresponde a la etapa neoliberal de los modelos de desarrollo con las características generales siguientes: 1) centralización en su diseño y descentralización parcial en su operación bajo la justificación de hacer eficiente la asignación y gestión de los recursos públicos escasos, 2) promoción de la inversión en capital humano con fuerte énfasis asistencial, 3) focalización en la selección de los beneficiarios definidos principalmente como pobres extremos y con énfasis inicial en las localidades rurales, 4) subsidio a la demanda mediante transferencias monetarias entregadas a las madres para complementar los ingresos familiares y 5) realización de acciones sinérgicas de apoyo alimentario-nutricional, provisión de servicios de salud y educación, condicionados al cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios.

## Diagnóstico

El Progresá se diseñó como una alternativa para enfrentar los problemas sociales más graves, entre los cuales se destacan algunos que en gran medida subsisten a la fecha:

<sup>62</sup> El antecedente es el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) que fue desarrollado entre 1995 y 1996 en Campeche bajo las experiencias de los Fondos de Inversión Social aplicados en países de Sudamérica. En su fase experimental, y como su nombre lo indica, ya consideraba la vinculación entre objetivos de alimentación, salud y educación y aun mecanismos modernos para la distribución de recursos monetarios (como era la tarjeta electrónica o, de manera despectiva, "pobremático").

- a) La pobreza extrema, entendida como la incapacidad de cubrir las necesidades nutricionales mínimas diarias y que afectaba a uno de cada cinco mexicanos.
- b) La desnutrición infantil, que provoca mayores riesgos de morbimortalidad, bajo desempeño escolar y secuelas para la edad adulta, afectando a uno de cada cuatro menores de cinco años, a una de cada cuatro mujeres embarazadas y a una de cada cinco mujeres no embarazadas; en la población indígena la prevalencia entre los niños aumentaba a 35 % y en las mujeres indígenas embarazadas y en periodo de lactancia alcanzaba 40 %, es decir, el doble respecto al resto de la población.
- c) La población abierta que carecía de acceso a los servicios básicos de salud alcanzaba a 10 millones de mexicanos, principalmente en municipios indígenas donde operaban 56 médicos, 63 enfermeras y 99 camas por cada 100 000 habitantes, mientras que los promedios nacionales eran de 156 000, 213 000 y 214 000, respectivamente.
- d) La subcobertura en educación primaria era de alrededor de 1.5 millones de niños. La asistencia escolar entre los niños de 13 a 15 años en hogares pobres era 53 % y entre las niñas, 47 %. El ausentismo y la deserción estudiantil eran tres veces mayores en las áreas pobres y aisladas que en el resto del país, asimismo entre las niñas era casi el doble que entre los niños. En educación secundaria, 60 % de los jóvenes la terminaba y 3 % nunca asistía a la escuela. La mortalidad infantil, relacionada estrechamente con causas de desnutrición, infecciones, parasitosis, era de 30 por mil nacidos vivos, aunque en el medio rural aumentaba a 48 casos frente a 26 en zonas urbanas, mientras que entre los indígenas subía hasta 54 decesos por cada mil nacimientos, frente a 29 entre no indígenas.
- e) Entre las mujeres indígenas el riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio era tres veces mayor que entre las mujeres no indígenas.

- f) El número de años de vida potencial perdidos por habitante por muertes prematuras asociadas principalmente a condiciones de desnutrición, insalubridad, infecciones o lesiones, es decir, prevenibles, era superior en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, donde se perdían en promedio más de 18 años de vida masculina y 10 de vida femenina, y entre los indígenas aumentaban a 19 y 15 años, respectivamente.
- g) La esperanza de vida en el país alcanzaba en promedio 73 años (mujeres 76 y hombres 71 años), aunque existían, como hasta la fecha, marcadas disparidades entre entidades federativas, por ejemplo, Oaxaca reportaba 4.7 años menos de vida que en Nuevo León. La esperanza de vida entre la población indígena era de 69 años (71 para las mujeres y 67 años para los hombres) [Poder Ejecutivo Federal, 1997; Conapo, 1997].

Las cifras promedio nacionales utilizadas para estimar el índice de marginación, a pesar de algunas mejoras, indicaban la persistencia de graves rezagos combinados con una elevada desigualdad y polarización socioeconómica y espacial. En este sentido, se pueden comparar algunos indicadores representativos, como los siguientes:

- a) El porcentaje nacional de la PEA que ganaba hasta dos salarios mínimos en 1990 era 63.2% y en el año 2000 fue 51.0%, nivel muy alto de acuerdo con la tendencia a la baja en el poder adquisitivo del salario, aunque como se ha mencionado, en esa década también creció la informalidad y se estancó el empleo formal.
- b) La proporción de viviendas con algún grado de hacinamiento de sus ocupantes bajó de 57.1% a 45.9%, cifra también muy alta.
- c) El porcentaje de población que residía en localidades de hasta 5 000 habitantes y considerada rural o semi-rural que, en general, se asocia con un menor acceso a

- servicios básicos y mayor pobreza, disminuyó de 34.4 % a 31.0 %, entre los dos años considerados.
- d) La parte de la población de 15 años y más que no concluyó su primaria y que se relaciona con la falta de acceso a los servicios educativos básicos alcanzó 29.3 % y 28.0 %, respectivamente, lo que refleja un estancamiento en un indicador muy sensible en términos de bienestar y que estadísticamente permite discriminar mejor los casos.
  - e) El porcentaje de personas residentes en viviendas sin drenaje ni excusado, de acuerdo con las cifras censales, reportó una importante mejoría al disminuir de 21.5 % a 9.9%, en 10 años, lo que indicaba mejoría en la salud de la población, aunque se mantenían rezagos, sobre todo, en zonas rurales pobres.
  - f) La proporción de hogares sin agua entubada también se redujo de 20.9 % a 11.2 % en esos años, pero las áreas no cubiertas con el servicio afectaba a alrededor de 11 millones de mexicanos.
  - g) El indicador de ocupantes en viviendas con piso de tierra se redujo de 20.9 % a 14.8 % lo que reflejó avances, pero como en otros casos el nivel aún es alto, sobre todo considerando que esta situación se relaciona también con una mayor morbilidad de las familias más pobres.
  - h) Otro indicador negativo que disminuyó fue el porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica que pasó de 13.0 % a 4.8%.

Los datos de analfabetismo que se redujeron de 12.4 % a 9.5 % en 10 años significan que alrededor de 9.3 millones de personas mayores de 15 años eran analfabetas, cifra escandalosa como los otros datos, para un país con el nivel de generación de riqueza que tiene México (cuadro 18).

Cuadro 18. México. Indicadores nacionales de marginación, 1990-2005

Año	Población censal total (miles de habitantes)	Población de 15 años o más sin primaria completa	Ocupantes en viviendas sin drenaje y sin excusado	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	Ocupantes en viviendas sin agua entubada	Viviendas con hacinamiento	Viviendas con pisos de tierra	Población que vive en localidades menores a 5 000 habitantes	PEA que gana hasta 2 salarios mínimos	
(porcentajes)										
1990	81 250	12.44	29.31	21.47	12.99	20.92	57.09	20.92	34.38	63.22
1995	91 158	10.79	24.25	14.35	7.40	14.84	64.91	17.13	34.65	64.26
2000	97 483	9.46	28.46	9.90	4.79	11.23	45.94	14.79	30.97	50.99
2005	103 263	8.37	23.10	5.34	2.49	10.14	40.64	11.48	28.99	45.26

Fuentes: elaborado con base en Conapo-Conagua, 1991; Conapo 1996, 2000; Encuesta del Censo de Población y Vivienda, 1995.

## Objetivos y diseño

El Progresá tenía el objetivo de apoyar principalmente a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, para potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades de alcanzar un mejor nivel de bienestar. El programa tuvo desde el principio el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante a) apoyos a la alimentación familiar con una ayuda en efectivo, b) atención a la salud y entrega de suplementos alimentarios para mujeres embarazadas o lactantes que muestren signos de desnutrición, c) provisión de becas para los niños y jóvenes que asisten de tercero de primaria hasta el tercer año de educación media superior y d) el otorgamiento de una ayuda monetaria para la compra de útiles escolares.

El programa en su inicio se integraba por tres componentes que han operado en forma vinculada y a los cuales se anexó uno más:

- a) En el componente de alimentación se otorgaba a las familias una transferencia monetaria y suplementos alimenticios para los niños menores de dos años y para los de dos a menos de cinco años que presentaran algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas o que se encontraban lactando a sus hijos, con el fin de mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de escasos recursos. La transferencia de dinero se hacía a las familias bajo la condición de que sus integrantes se presentaran a chequeos médicos, de que las madres acudieran a sesiones de información sobre higiene y nutrición y de que los niños asistieran a la escuela.
- b) El componente de salud brindaba atención médica a todos los miembros de la familia y promovía un mejor aprovechamiento de los servicios de salud, con un

- enfoque predominantemente preventivo, que se agregó en Oportunidades; operaba en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene y mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- c) El componente de educación que a través de la entrega de becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares, facilitaba que los niños y jóvenes cursaran la educación básica completa, fomentando su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres para mejorar el desempeño escolar de sus hijos. En la versión de Oportunidades<sup>63</sup> se agregó la educación media superior y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
  - d) En el componente patrimonial, considerado adicionalmente en Oportunidades, se incluyeron incentivos para que los jóvenes concluyeran la educación media superior a través de Jóvenes con Oportunidades, un esquema que permitía a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país [Poder Ejecutivo Federal, 1997; Sedesol, 2003a, 2003b].

El Progres-Oportunidades, de acuerdo con lo anterior, constituía una intervención gubernamental por el lado de la demanda, aunque para cumplir con sus objetivos requería de una coordinación eficiente por el lado de la oferta. Para alcanzar los objetivos y metas, así como evitar el deterioro de la calidad en el programa, la Secretaría de Desarrollo Social

<sup>63</sup> El Progres-Oportunidades cambió su denominación en el año 2002 a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

(Sedesol), la SSA, la SEP, el IMSS y la SHCP debían asignar recursos suficientes en las zonas con incrementos en la demanda real por el lado de la oferta. Es decir, el aumento inducido en la demanda de servicios públicos de salud y educación deberían ser satisfechos por el lado de la oferta.

Con el propósito de garantizar la transparencia y la objetividad en la identificación de las familias beneficiarias del programa, se utilizó un procedimiento de focalización mediante el cual se intentó evitar la discrecionalidad en la selección y que constaba de tres etapas:

- a) Identificación de las localidades con mayores índices de marginación que contaran con acceso a servicios de educación y de salud indispensables para la operación del Programa;
- b) Identificación de las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema dentro de cada localidad, con base en sus características socioeconómicas y demográficas, a través de un procedimiento objetivo y homogéneo, y
- c) Depuración de la lista final de familias beneficiarias en una asamblea comunitaria.

Esta focalización de las transferencias monetarias era motivada por el objetivo de maximizar el impacto sobre la pobreza diagnosticada a partir de un presupuesto restringido. Un criterio fundamental fue lograr el mayor impacto posible con el menor monto de gasto público al acotar los subsidios para dirigirlos a la acumulación de capital humano de una población considerada en pobreza extrema. Asimismo, se indicaba la intención de promover la participación activa de los beneficiarios a través de su corresponsabilidad [Poder Ejecutivo Federal, 2000; Sedesol, 2003b].

## Estrategia

Desde su inicio, el Progres-a-Oportunidades estableció mecanismos dirigidos a mejorar la salud y la nutrición de todos los miembros de la familia, con especial énfasis en los grupos vulnerables constituidos por niñas y niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la estrategia siguiente:

- a) Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud.
- b) Prevenir la desnutrición en los niños desde la gestación, mediante la entrega de suplementos alimenticios.
- c) Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la información educativa en materia de salud, nutrición e higiene.
- d) Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.
- e) Entregar apoyos monetarios a las familias para mejorar su consumo de alimentos.

La expectativa era que mediante la combinación de estas acciones se produjeran mejoras en la economía de las familias, un avance gradual en la superación de la pobreza, la reducción de la desnutrición, de la elevada mortalidad materno-infantil; todo lo cual rompería el círculo vicioso de transmisión de la pobreza de padres a hijos.

Mediante el acceso a las oportunidades educativas a niños y jóvenes se intentó reforzar la relación positiva entre educación y ausencia de pobreza. Se pretendía avanzar hacia la equidad en materia educativa, proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de la población e impulsar la participación de las familias, de las comunidades y de todos los grupos sociales involucrados e interesados en la educación.

El Progres-Oportunidades incidió en la pobreza de ingreso mediante transferencias en efectivo que llegaban directamente a las mujeres y, simultáneamente, invertía en el desarrollo de capacidades de los hogares, dado que las transferencias estaban condicionadas a la asistencia regular de los niños a la escuela y de los integrantes de la familia a las unidades de salud. Esto permitía tener efectos en la reducción de la desnutrición, en la disminución de la morbilidad de los niños y de las mujeres y, sobre todo, en la reducción de la deserción escolar y el aumento significativo de grados de escolaridad de los niños, niñas y jóvenes de estos hogares [Meza *et al.*, 2002].

El sistema de selección de beneficiarios se realizó a partir de las características socioeconómicas del hogar, con lo cual se focalizaban los recursos en las familias que lo necesitaban, tratando de evitar subsidios y apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

El enfoque de género, a su vez, establecía como prioridad el fortalecimiento de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad, debido a que son las madres de familia las titulares del programa y quienes recibían las transferencias monetarias correspondientes. En el ámbito educativo, a partir de primero de secundaria, el monto de las becas escolares era mayor para las mujeres dado que su índice de deserción aumentaba a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas recibían una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo y prevenir partos con riesgo.

La entrega de recursos o apoyos monetarios a las familias se efectuaba a través de instituciones liquidadoras sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes. Con la finalidad de acercar su entrega a las familias se exploraron nuevas modalidades, como la transferencia vía bancaria, con lo que también se les abría la posibilidad de ahorrar [Sedesol, 2004].

A través de estas acciones se intentaba romper el círculo vicioso que perpetúa la pobreza extrema de las familias que por falta de recursos se veían obligadas a sacar a sus hijos de la escuela con lo cual mantendrían las condiciones de bajo ingreso y empleo precario que caracteriza a estos hogares. También se hizo un esfuerzo por avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas del programa, sobre todo, mediante un número importante de evaluaciones realizadas desde el inicio de sus operaciones.

## Cobertura y gasto

El Progres-Oportunidades operó entre 1997 y 2006, periodo en el que alcanzó una importante cobertura ya que, entre 1997 y 2005, pasó de 357 a 2 429 municipios, de 6 344 a 85 572 localidades, y de 300 705 a 4 896 237 de familias, de estas últimas, 71.5 % residían en zonas rurales, 13.5 % en zonas semi-urbanas y 15.0 % en zonas urbanas (cuadros 19, 20 y 21).

El gasto federal del Progres-Oportunidades, entre los años de 1997 y 2005, pasó de 49 714 a 6 082 893 pesos constantes del año base 1993, es decir, creció 122 veces. Los coeficientes básicos indican que, en una primera etapa, entre los años 1997 y 2000, las transferencias monetarias por familia y por persona aumentaron, pero después se estancaron, con una ligera recuperación en el año 2003. La tendencia general fue de aumento en el número de beneficiarios, pero crecimiento lento y no proporcional del gasto, así como una cantidad insuficiente para atender la magnitud de la pobreza (cuadros 22, 23 y 24).

Cuadro 19. México. Cobertura del Progreso-Oportunidades por municipio, 1997-2005

	Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005
1	Aguascalientes			11	11	11	11	11	11	11
2	Baja California		3	4	4	4	5	5	5	5
3	Baja California Sur		3	5	5	5	5	5	5	5
4	Campeche	9	11	11	11	11	11	11	11	11
5	Coahuila de Zaragoza	12	24	28	34	36	35	35	38	38
6	Colima		10	10	10	10	10	10	10	10
7	Chiapas		107	110	110	110	117	117	118	118
8	Chihuahua	2	25	42	42	66	64	63	67	67
9	Durango		32	39	39	39	39	39	39	39
10	Guanajuato	22	46	46	46	46	46	46	46	46
11	Guerrero	11	76	76	76	76	76	76	76	76
12	Hidalgo	46	76	76	76	82	84	84	84	84
13	Jalisco		105	122	122	123	123	123	124	124
14	México		64	85	85	101	110	110	124	124
15	Michoacán de Ocampo	33	71	113	113	113	113	113	113	113
16	Morelos		33	33	33	33	33	33	33	33
17	Nayarit		20	20	20	20	20	20	20	20
18	Nuevo León		24	24	24	43	43	43	51	51
19	Oaxaca	60	292	515	522	553	557	557	570	570
20	Puebla	77	191	212	210	214	215	215	217	217
21	Querétaro	11	18	18	18	18	18	18	18	18
22	Quintana Roo		6	6	6	8	8	8	8	8
23	San Luis Potosí	27	58	58	58	58	58	58	58	58
24	Sinaloa		18	18	18	18	18	18	18	18
25	Sonora		23	34	34	57	58	58	72	72
26	Tabasco		17	17	17	17	17	17	17	17
27	Tamaulipas		35	36	36	36	39	39	43	43
28	Tlaxcala		24	29	29	47	49	49	60	60
29	Veracruz de Ignacio de la Llave	47	184	200	200	204	209	209	210	210
30	Yucatán		99	101	101	102	106	106	106	106
31	Zacatecas		55	56	56	56	57	57	57	57
	Total	357	1 750	2 155	2 166	2 317	2 354	2 353	2 429	2 429

\* Datos al 30 de junio de 2003.

Fuente: Sedesol, &lt;www.progresgob.mx&gt;.

Cuadro 20. México. Cobertura del Progreso-Oportunidades por localidad, 1997-2005

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005
1 Aguascalientes			148	145	267	367	366	678	724
2 Baja California		40	100	97	164	239	235	371	388
3 Baja California Sur		22	100	99	144	180	176	598	574
4 Campeche	137	404	509	472	509	505	504	606	575
5 Coahuila de Zaragoza	181	442	462	554	794	829	826	1 031	1 032
6 Colima		86	99	98	117	176	176	250	236
7 Chiapas		3 557	5 131	5 094	6 111	6 112	6 096	7 597	7 506
8 Chihuahua	38	886	986	940	1 662	1 673	1 633	2 879	2 902
9 Durango		600	1 138	1 141	1 814	1 877	1 862	2 209	2 281
10 Guanajuato	301	2 373	3 006	2 986	3 929	4 186	4 168	4 895	4 978
11 Guerrero	331	2 936	3 355	3 337	4 011	4 118	4 109	4 738	4 708
12 Hidalgo	1 234	2 331	2 673	2 660	3 055	3 421	3 415	3 763	3 763
13 Jalisco		1 604	2 498	2 455	4 151	4 128	4 104	5 368	5 578
14 México		1 930	2 264	2 255	2 670	2 995	2 996	3 403	3 628
15 Michoacán de Ocampo	375	2 527	3 541	3 528	4 848	4 884	4 862	5 490	5 492
16 Morelos		273	326	321	482	634	635	866	832

continúa...

(Continuación del cuadro 20)

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005
17 Nayarit	603	765	767	855	862	860	937	973	
18 Nuevo León	581	750	742	1 137	1 142	1 139	2 051	2 135	
19 Oaxaca	804	2 820	3 914	4 038	6 026	6 224	6 208	6 548	
20 Puebla	983	2 761	3 416	3 383	3 703	3 759	3 752	4 346	
21 Querétaro	380	876	1 034	1 036	1 194	1 282	1 282	1 444	
22 Quintana Roo	261	306	306	306	330	333	333	491	
23 San Luis Potosí	1 011	2 589	3 118	3 092	3 518	3 642	3 634	4 045	
24 Sinaloa	1 580	1 971	1 960	2 389	2 405	2 401	2 893	2 898	
25 Sonora	516	621	625	858	897	896	1 072	1 061	
26 Tabasco	1 003	1 130	1 132	1 310	1 412	1 412	1 611	1 653	
27 Tamaulipas	997	1 310	1 315	1 489	1 551	1 551	1 792	1 940	
28 Tlaxcala	162	222	220	330	402	398	492	493	
29 Veracruz de Ignacio de la Llave	569	4 154	5 804	5 805	6 972	7 352	7 343	7 575	
30 Yucatán	545	662	660	732	762	759	886	890	
31 Zacatecas	1 252	1 856	1 889	2 166	2 171	2 156	2 338	2 325	
Total	6 344	40 711	53 215	53 152	64 034	70 520	70 287	82 973	85 572

\* Datos al 30 de junio de 2003.

Fuente: Sedesol, <www.progresa.gob.mx>.

Cuadro 21. México. Cobertura del Progres-Oportunidades por familia beneficiaria, 1997-2005

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005
1 Aguascalientes			1 075	1 253	3 311	15 009	14 945	26 195	25 708
2 Baja California		1 336	1 845	1 758	2 940	9 027	8 169	14 965	17 087
3 Baja California Sur		1 246	1 954	2 328	3 600	6 900	6 604	10 370	10 168
4 Campeche	6 346	24 928	28 791	30 708	37 603	46 353	45 966	57 013	55 412
5 Coahuila de Zaragoza	9 237	20 281	20 458	21 418	26 912	39 526	38 993	42 166	37 895
6 Colima		3 862	3 985	3 799	6 816	14 401	14 223	16 914	16 032
7 Chiapas		181 141	255 288	281 836	433 360	497 201	492 054	554 525	543 933
8 Chihuahua	168	16 401	17 521	17 720	30 378	40 606	39 458	57 402	58 211
9 Durango		15 257	24 207	29 900	38 094	58 748	57 864	73 811	73 062
10 Guanajuato	7 599	92 039	101 289	111 939	147 274	192 768	190 743	238 582	226 874
11 Guerrero	30 927	170 148	185 335	181 560	209 545	276 023	272 452	319 235	311 367
12 Hidalgo	49 727	102 584	105 687	102 616	129 527	179 082	177 525	198 774	193 456
13 Jalisco		33 893	40 832	41 798	66 564	79 166	78 187	147 580	149 626
14 México		143 361	151 838	157 530	198 751	278 092	276 323	381 536	383 168
15 Michoacán de Ocampo	10 351	106 691	141 425	141 671	198 262	264 631	258 778	287 091	272 836
16 Morelos		14 766	18 759	18 124	41 386	69 873	68 723	74 130	67 956

continúa...

(Continuación del cuadro 21)

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005
17 Nayarit	35 237	37 558	34 874	39 743	47 741	47 741	47 119	49 677	45 869
18 Nuevo León	14 776	16 132	15 691	20 645	24 611	24 611	24 453	49 564	46 485
19 Oaxaca	62 000	147 035	178 971	239 093	326 573	399 564	391 890	423 965	405 842
20 Puebla	55 243	168 817	206 091	203 643	243 637	324 354	320 213	383 260	379 193
21 Querétaro	8 936	34 870	38 205	37 288	48 307	67 157	66 466	74 568	74 111
22 Quintana Roo	14 521	19 105	19 999	26 549	42 928	42 928	42 207	46 153	47 090
23 San Luis Potosí	35 199	98 128	106 211	103 582	116 237	148 237	146 872	185 374	187 600
24 Sinaloa	61 036	68 844	68 304	89 896	103 842	103 842	102 768	123 706	126 519
25 Sonora	24 855	27 101	27 418	32 450	59 970	59 970	59 240	64 827	60 355
26 Tabasco	60 534	66 590	67 145	91 308	117 554	117 554	117 185	150 222	148 721
27 Tamaulipas	33 779	36 776	38 780	43 739	70 553	70 553	69 116	84 608	84 066
28 Tlaxcala	9 565	11 134	12 018	20 128	35 146	35 146	34 737	51 094	50 395
29 Veracruz de Ignacio de la Llave	24 972	193 032	255 248	288 693	382 430	500 703	493 143	558 833	552 960
30 Yucatán	59 927	63 431	68 342	85 002	116 809	116 809	116 197	133 883	131 721
31 Zacatecas	45 986	74 639	84 955	96 700	113 425	113 425	111 824	119 977	112 529
Total	300 705	1 930 032	2 306 325	2 455 783	3 237 667	4 240 000	4 184 437	5 000 000	4 896 237

\* Datos al 30 de junio de 2003.

Fuente: Sedesol, <www.progresa.gob.mx>.

Cuadro 22. México. Beneficiarios del Programa Progreso-Oportunidades, 1997-2005

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Familias (miles)*	301	1 930	2 306	2 456	3 238	4 240	4 184	5 000	4 896
Zonas rurales	301	1 930	2 306	2 129	2 524	3 091	3 011	3 571	3 498
Zonas semiurbanas				322	599	616	691	698	662
Zonas urbanas				5	115	533	482	731	736
Municipios	357	1 750	2 155	2 166	2 317	2 354	2 353	2 429	2 429
Localidades	6 344	40 711	53 215	53 152	64 034	70 520	70 287	82 973	85 572

\* Familias registradas en el padrón activo. Hasta 1999 las familias beneficiarias de Progreso se identificaban en su totalidad como rurales.

A partir del año 2000 se precisan las cifras de familias semiurbanas y urbanas. En 2001 la información corresponde al cierre del bimestre noviembre-diciembre. En función del mecanismo de operación del Programa, y de acuerdo con su esquema de verificación de responsabilidades, las familias que recibieron sus apoyos con cargo al presupuesto 2001 fueron 3 116 042.

Fuente: Sedesol, <[www.progreso.gob.mx](http://www.progreso.gob.mx)>.

Cuadro 23. Gasto federal en el Progreso-Oportunidades por entidad federativa, 1997-2005\*  
Miles de pesos de 1993\*\*

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005***
Aguascalientes	0	0	587	2 414	2 798	8 830	20 850	26 403	32 089
Baja California	0	604	2 253	2 808	3 452	7 539	10 068	12 832	17 499
Baja California Sur	0	1 019	1 793	2 837	3 248	6 532	7 783	9 002	11 271
Campeche	1 741	18 121	33 281	35 585	43 288	57 134	63 026	64 607	74 889
Coahuila de Zaragoza	1 001	16 942	19 584	21 568	25 287	34 879	41 771	40 130	47 325
Colima	0	1 916	4 183	4 805	5 460	11 489	15 138	16 549	19 331
Chiapas	0	44 271	194 309	271 959	357 257	501 970	553 644	571 903	654 216
Chihuahua	261	9 285	17 120	19 914	27 442	40 998	45 508	48 663	60 385
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	15 969
Durango	0	7 742	24 696	34 081	38 759	54 268	65 240	73 363	85 125
Guajuato	784	41 348	96 467	123 849	144 609	187 848	216 807	240 984	282 724
Guerrero	2 438	92 898	162 317	200 356	223 054	279 914	334 648	354 433	409 270
Hidalgo	11 014	86 418	110 108	123 435	143 152	181 446	215 903	218 702	253 739
Jalisco	0	14 273	36 045	45 793	57 863	79 053	85 899	113 158	148 873
México	0	64 523	139 134	180 305	204 673	262 409	320 010	374 274	447 049
Michoacán de Ocampo	827	47 165	125 476	156 071	189 546	247 564	282 594	295 044	337 549
Morelos	0	6 163	15 725	21 137	28 945	56 850	78 211	84 493	97 323
Nayarit	0	11 585	36 153	38 198	41 576	51 506	54 077	54 911	63 251

continúa...

(Continuación del cuadro 23)

Entidad federativa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005***
Nuevo León	0	7 882	14 265	17 769	18 532	23 933	25 682	35 517	45 882
Oaxaca	7 705	77 535	145 312	222 105	304 250	384 191	452 465	450 056	513 382
Puebla	6 399	109 642	177 781	224 679	257 331	329 148	384 893	407 821	476 272
Querétaro	1 872	18 117	36 905	43 652	50 723	67 952	80 734	87 539	99 952
Quintana Roo	0	7 338	17 810	24 866	28 194	40 043	51 768	55 202	63 424
San Luis Potosí	9 142	91 912	122 688	123 957	143 983	169 234	191 935	199 286	234 041
Sinaloa	0	34 703	65 648	75 674	88 503	117 702	125 648	135 328	156 609
Sonora	0	13 023	24 071	28 912	33 272	49 492	63 740	66 354	77 238
Tabasco	0	22 059	73 305	83 607	101 742	140 654	161 326	178 661	207 340
Tamaulipas	0	18 183	35 886	42 318	49 295	64 570	78 806	83 687	97 991
Tlaxcala	0	4 115	10 115	14 385	18 139	33 873	43 390	50 566	60 536
Veracruz de Ignacio de la Llave	6 530	140 434	215 122	307 041	374 768	489 991	587 490	608 137	694 688
Yucatán	0	23 304	60 151	73 422	84 704	114 139	135 692	139 202	160 876
Zacatecas	0	17 043	58 235	86 757	104 272	116 256	126 766	121 869	136 783
Nivel nacional	49 714	1 049 562	2 076 522	2 654 262	3 198 116	4 211 408	4 921 512	5 218 676	6 082 893

\* Se reportan cifras a partir del inicio de este Programa. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

\*\* Incluye costo de operación.

\*\*\* Cifras estimadas al mes de diciembre.

No se considera el gasto corriente en el DF entre 1997 y 2004

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

Cuadro 24. México. Gasto federal en Progreso-Oportunidades por concepto, 1997-2005  
Miles de pesos (1993 = 100)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto federal	49 714	1 049 562	2 076 522	2 654 262	3 198 116	4 211 408	4 921 512	5 218 676	6 082 893
Familias	300 705	1 930 032	2 306 325	2 455 783	3 237 667	4 240 000	4 184 437	5 000 000	4 896 237
	1 503			12 278					24 481
Personas	525	9 650 160	11 531 625	915	16 188 335	21 200 000	20 922 185	25 000 000	185
Municipios	357	1 750	2 155	2 166	2 317	2 354	2 353	2 429	2 429
Localidades	6 344	40 711	53 215	53 152	64 034	70 520	70 287	82 973	85 572
Pesos/familia	165.32	543.81	900.36	1 080.82	987.78	993.26	1 176.15	1 043.74	1 242.36
Pesos/persona	33.06	108.76	180.07	216.16	197.56	198.65	235.23	208.75	248.47
Pesos/familia/día	0.45	1.49	2.47	2.96	2.71	2.72	3.22	2.86	3.40
Pesos/persona/día	0.09	0.30	0.49	0.59	0.54	0.54	0.64	0.57	0.68
Pesos/municipio	139 255	599 750	963 583	1 225 421	1 380 283	1 789 043	2 091 590	2 148 488	2 504 279
Pesos/localidad	7 836	25 781	39 021	49 937	49 944	59 719	70 020	62 896	71 085

Fuente: Sedesol, <www.progresa.gob.mx>; SHCP, varios años.

La estrategia inicial del Progreso cambió en su versión Oportunidades. El combate a la pobreza rural fue prioridad al comienzo, por lo cual la atención a la urbana llegó tarde, aunque se abrieron espacios para acciones complementarias en localidades semiurbanas y urbanas, así como para otras sectoriales de carácter productivo, de infraestructura y equipamiento, con lo cual se pretendía avanzar hacia una visión que realmente atacara las causas de la pobreza, aunque estos esfuerzos fueron muy limitados, además de que no contribuyeron a reducir la desigualdad regional [Messmacher y Gamboa, 2003].

## Consideraciones generales

Entre las críticas más frecuentes a las políticas y los programas sociales de esta etapa neoliberal se encuentran: a) la desvinculación entre la política social y la política económica que redujo los efectos combinados para superar la pobreza, b) el predominio de una visión individualista y asistencialista en la atención a la pobreza, c) la existencia fragmentada de múltiples programas que atienden necesidades parciales de los beneficiarios, d) el debilitamiento de instituciones públicas de beneficio social (Conasupo, Diconsa, Banrural, etc.), e) el insuficiente gasto público social ante el aumento de los beneficiarios potenciales (las víctimas del neoliberalismo) que limita los resultados y afecta el funcionamiento de los programas, f) la desaparición o reducción de algunos subsidios de impacto social sin evaluación previa, g) el impulso excesivo de programas focalizados y discrecionales respecto a los de derechos universales sin alternativas de cobertura de los beneficiarios frente a la supresión de programas previos, h) las estrategias individualistas que otorgan preferencia al capital humano sobre el capital social, i) la carencia de capacidad de adaptación a las diferentes realidades regionales,

j) las fallas de instrumentación en algunos programas, por ejemplo, errores de inclusión y exclusión, descoordinación, dispersión, duplicidad, discrecionalidad, etc.; k) el uso partidario, corporativo o clientelar de los programas y recursos de los programas; l) la discriminación de los beneficiarios asociada a expresiones de racismo, clasismo y estigmatización, sobre todo hacia grupos indígenas y campesinos; m) la debilidad en los sistemas de evaluación para la toma de decisiones y, n) en general, el reduccionismo de la política social a la administración de la pobreza extrema a partir de una sola secretaría federal, entre otras.

En este contexto, se ofrecen reflexiones y se hacen propuestas para el diseño de una nueva política social en el marco de nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

#### LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Los procesos de polarización socioeconómica y de empobrecimiento expresados en las magnitudes medibles de desigualdad y pobreza constituyen grandes problemas nacionales para México y, por lo tanto, es una prioridad que obliga a la sociedad a buscar nuevas formas para enfrentarlas, entre las que se encuentra la participación conjunta y coordinada de las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil en un espacio político democrático y participativo.

En ese sentido, la nueva política social (NPS) otorga prioridad a la reproducción humana sobre la acumulación de capital, a la satisfacción de las necesidades básicas, al desarrollo de las potencialidades de las personas y se compromete con el enfoque de desarrollo humano, considerando que la erradicación de la desigualdad y la pobreza será el resultado combinado del crecimiento económico, la redistribución progresiva del ingreso y la mejoría del bienestar, lo que se complementa

con otras acciones proactivas en materia de política social, y condicionantes como la estructura, dinámica y distribución de la población y los enfoques de desarrollo sustentable.

### *Definición y objetivos*

La NPS puede definirse como un conjunto de acciones dirigidas a elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad mediante una conducción estatal deliberada con recursos públicos, con la participación complementaria y activa de la sociedad civil organizada y el sector mercantil. Una política social moderna implica un nuevo contrato social que otorgue preferencia a la justicia distributiva bajo un enfoque de derechos en la distribución de la riqueza, tanto por razones morales y éticas como por necesidades de funcionamiento del mercado.

La política social tiene como objetivo general promover la igualdad y mejorar el bienestar de los ciudadanos, los grupos sociales y las regiones del país en el marco de un régimen democrático; se trata de impulsar un proceso de desarrollo de las capacidades humanas integral, dinámico y autosostenido con inclusión de todos los ciudadanos.

### *Los principios*

La definición del carácter multidimensional e interrelacionado de la pobreza implica la necesidad de considerar una serie de principios que guíen la NPS, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- 1) **Integralidad.** La política social integral incluye a las instancias gubernamentales, pero cada vez es más importante el papel de las personas organizadas en redes sociales y privadas que actúen juntas a favor de objetivos comunes, entre los cuales destaca la erradicación de la pobreza.

- 2) Adaptabilidad. Las estrategias de reducción de la pobreza se deben adaptar a las necesidades, las capacidades y las oportunidades específicas de los grupos sociales en regiones específicas. Se debe evitar la aplicación de fórmulas homogéneas y únicas para realidades diferentes.
- 3) Universalidad. Los programas sociales deben ser parte de la justicia distributiva en un enfoque de derechos para garantizar los máximos niveles de bienestar posibles, superando las nociones de focalización selectiva a pobres extremos bajo los criterios de recursos fiscales escasos, clientes en vez de ciudadanos y subsidios discrecionales.
- 4) Participación. Las comunidades y las regiones deben establecer un orden de prioridades propio, con modelos de desarrollo endógeno, una estrategia integral y una instrumentación en la que participen los agentes locales. La gestión de la NPS contempla las fases de diseño, programación, presupuestación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación, pero éstas se deben complementar con sistemas de participación y consulta ciudadana, información e investigación que requieren de la creación de instituciones neutrales. Las estructuras de gestión municipal también son más eficaces cuando la gente participa en otras organizaciones sociales, como las cooperativas de crédito o las asociaciones de usuarios del agua.
- 5) Corresponsabilidad. La población beneficiaria de la política social debe ser corresponsable en el diseño, instrumentación y evaluación de la política social.
- 6) Descentralización. La estrategia para la reducción de la pobreza requiere de alto grado de descentralización en la toma de decisiones hacia los agentes locales de desarrollo.

- 7) Fortalecimiento de lo local. Las sociedades y los gobiernos locales requieren de procesos de empoderamiento para decidir y actuar sobre sus prioridades relativas a la superación de la pobreza. Este fortalecimiento se debe acompañar con el respeto de los derechos humanos para habilitar a los pobres sin caer en el ejercicio arbitrario del poder por parte de las élites locales. La organización colectiva de los pobres facilita su participación en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local o comunitario, con lo cual se evitan represalias e imposiciones de los grupos o familias más influyentes de la comunidad.
- 8) Libertad de organización. Las bases para la corresponsabilidad y la participación efectiva en las políticas y programas de reducción de la pobreza son la libertad de reunión y la fuerza que obtienen de la acción colectiva los individuos que, de otro modo, no estarían en condiciones de configurar su propia vida. Los órganos de representación ciudadana (congresos estatales, cabildos municipales, etc.) elegidos democráticamente desempeñan un papel fundamental en la defensa de la participación de la comunidad y en la gestión de recursos para el desarrollo, tanto de origen nacional como internacional [OIT, 2003].
- 9) Evaluación. El análisis de resultados o de impacto debe ser el eje de la evaluación, lo cual implica una definición clara de los conceptos del desarrollo social, la pobreza, el bienestar, la desigualdad, entre otros, así como los indicadores mínimos en bienes y servicios cuya provisión sea de responsabilidad estatal; con ello es posible establecer las metas a lograr que estarán sujetas a seguimiento y evaluación. Las conclusiones permitirán corregir o afinar las etapas de la gestión de la política social para mejorar los resultados. Al respecto, en el marco de un nuevo contrato social, es posible

establecer metas (cuantitativas y cualitativas) nacionales que sean compatibles con metas internacionales como las del milenio adoptadas como compromiso en la ONU. La rendición de cuentas sobre una base objetiva permitirá la recuperación de la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en la acción gubernamental. El reto es evaluar las políticas que tienen por objetivo el combate a la pobreza y la disminución de la desigualdad, manteniendo las libertades básicas.

### *Nueva estrategia integral*

La política social y la política económica deben superar sus relaciones dicotómicas y de subordinación para aplicar una nueva modalidad de integración entre ambas que tenga en el centro al ser humano. Los enormes retos en materia social implican la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno (federación, estado y municipio) y de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en el marco de una amplia red de relaciones intergubernamentales que tengan un objetivo estratégico común: la superación de la desigualdad y la erradicación de la pobreza.

Es necesario diseñar nuevas estrategias para instrumentar programas con enfoque económico-social integral para generar condiciones favorables desde el ámbito productivo-laboral, que permitan la realización del capital humano y social con la retención y apropiación del valor agregado.

El éxito en la promoción del bienestar y, en particular, en la lucha contra la pobreza requiere de la integración de las políticas económica y social, lo que implica la combinación de dos grandes grupos de objetivos. En primer lugar, el crecimiento económico es una condición necesaria (aunque no suficiente) que se asocia con principios básicos, como cuentas macroeconómicas sanas y la responsabilidad fiscal en el

ingreso y el gasto público, pero también con una intervención decidida del Estado para impulsar el crecimiento. En segundo lugar, la aplicación cuidadosa de una profunda política social correctiva, con programas redistributivos que fomenten la justicia, la equidad, la cohesión y la inclusión social con sustentabilidad ambiental.

En el contexto internacional, es importante que América Latina y México superen el decálogo mercantil del Consenso de Washington para acceder, no a un Consenso II, sino a una etapa posconsenso más cercana a un modelo tipo Consenso eurolatinoamericano, de manera que la nueva agenda incluya temas como la cohesión social, la gobernabilidad democrática, la cooperación y la asistencia para el desarrollo a partir de las Metas del Milenio de la ONU.

Los valores de equidad que caracterizan a la política social y los valores de eficiencia que identifican a la política económica mantienen estrechos vínculos y requieren de medidas armónicas. Desde la lógica de una nueva estrategia endógena de desarrollo económico con equidad e inserción eficiente en la economía internacional, ambas políticas deben considerar al ser humano como el elemento central para el funcionamiento integral del sistema; en consecuencia, la pobreza y la marginación serán debilidades intrínsecas a su funcionamiento que deben ser enfrentadas a través de acciones dirigidas a la formación de recursos humanos, la redistribución del ingreso y el reforzamiento de la seguridad social, entre otras. La superación de estos rezagos sociales, a su vez, se traducirá en mayor eficiencia y competitividad económica.

Es necesario reorientar la política económica en función de objetivos explícitos de justicia social sin provocar riesgos innecesarios en el modelo, pero sí desdogmatizar la instrumentación, en particular, alejarse de modelos únicos que apuestan por el mercado (sobre todo el externo) como solución mágica y descuidan el potencial de crecimiento endógeno. El comercio internacional no garantiza el desarrollo como

lo demuestra el balance de los impactos del Tratado de Libre Comercio (TLC), ya que la desigualdad se amplió en materia de empleo, ingreso y bienestar entre países, regiones y grupos sociales. Si bien la economía nacional se encuentra inserta en el proceso de globalización, se debe dar prioridad al crecimiento sostenido del mercado interno con los empleos productivos que requiere la sociedad, con una visión de desarrollo y superando los errores anteriores de diseño y operación. En este sentido, la política económica no es patrimonio exclusivo de los tecnócratas del gobierno, sino un asunto social sobre todo por sus efectos y por ello requiere de manera creciente una aceptación colectiva. Es decir, las políticas pasan de lo público gubernamental a lo público social.

La NPS considera una secuencia de acciones que incluye los niveles de atención asistencial y la inversión en capital humano, pero no se queda ahí, sino que pasa al apoyo al capital social, la promoción y el financiamiento de las actividades productivas, la generación de oportunidades de empleo digno, la mejoría en el ingreso, así como la inclusión asertiva de los pobres al mercado. En este contexto, los gobiernos deben asumir el costo del financiamiento de la NPS, aunque no sea el productor y distribuidor exclusivo de los servicios y bienes sociales.

La NPS requiere de un tránsito de su visión compensatoria hacia otra dirigida a la construcción de ciudadanía social, con énfasis en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, pero considerando potenciar su capacidad autogestiva, productiva y participativa, en otras palabras, su empoderamiento real en lo personal y lo colectivo.

Las políticas de tipo asistencial, compensatorio, complementarias o residuales, deben dar paso a las políticas redistributivas, universales y equitativas, para lo cual se deben asumir explícitamente los principios y compromisos sociales del Estado, superando la tesis de los límites de financiamiento como principio rector ya que éstos son resultado de una política

económica deliberada. Por lo anterior, el Estado no puede renunciar a su obligación social, aunque existan restricciones presupuestales que reduzcan su capacidad de cumplimiento, ya que no se trata de negociar los derechos sociales en función de los recursos fiscales.

La pobreza debe ser atacada de manera frontal y decidida. Es necesario romper con las trampas de la pobreza y el proceso de empobrecimiento mismo, pero no a través de programas asistenciales o filantrópicos que son insuficientes y volátiles, sino mediante el cumplimiento de derechos y con estrategias no convencionales provenientes del tejido social, con apoyo gubernamental para promover el crédito para los micro, pequeños y medianos empresarios, el impulso a la inversión productiva, el fomento del ahorro interno y, con ello, generar empleos formales, permanentes y bien remunerados para reactivar las economías microrregionales que constituyen los espacios de vida de la mayor parte de la población.

Las acciones generales pueden ir acompañadas de medidas particulares, por ejemplo, las relacionadas con los procesos de descentralización y el desarrollo de las capacidades de estados y municipios para diseñar e instrumentar políticas económicas locales con justicia social. Entre las condiciones para el desarrollo municipal destacan las siguientes: 1) en la estructura económica: ampliar su competitividad regional, nacional o aun global, mejorar su capacidad productiva, aprovechar su potencial de desarrollo y fortalecer la infraestructura y el equipamiento urbano-rural; 2) en la estructura social: promover una vida democrática con fuerte organización comunitaria, lograr un mayor bienestar e incluir a la sociedad en los beneficios del desarrollo; 3) en la estructura fiscal: obtener una mayor capacidad financiera y de recaudación propia, y 4) en la estructura administrativa: modernizar los servicios públicos con personal calificado e incorporación de avances tecnológicos, entre otras.

En México, a pesar de los valores promovidos en visiones foráneas que exaltan la capacidad emprendedora del individuo aislado, existe en la idiosincrasia de la población un espíritu de trabajo y sacrificio, pero con fuerte contenido social y comunitario. Las redes de apoyo familiar y de barrio, las formas de solidaridad vecinal y los diferentes esquemas de colaboración y asociación, entre otros, ponen de manifiesto un capital social latente susceptible de ser potenciado, tanto para mejorar las condiciones de vida frente a la lógica del mercado como para alimentar la democracia en el país.

La NPS tiene como componente fundamental la equidad de género que por ser transversal se expresa en las esferas estatal, mercantil y doméstico-familiar. Las mujeres asumen una elevada proporción de los costos de la reproducción social que han sido desatendidos por el Estado, en particular, al reducir el gasto público en materia de salud, educación o provisión de servicios (cuidado de niños, ancianos, enfermos, trabajo informal, gestión de servicios, doble o triple jornada, etc.). En el mercado laboral es necesario revertir la discriminación hacia el trabajo femenino, independientemente del trabajo doméstico no pagado que realizan de manera tradicional. Estas son consideraciones para superar la pobreza que afecta con mayor intensidad y magnitud a las mujeres, sobre todo a las residentes en zonas rurales del país, y que ya operan en países con modelos de bienestar desarrollados.

Entre las variantes estratégicas que propician mayor eficiencia para lograr el desarrollo se encuentran los modelos autogestivos, de abajo hacia arriba, con descentralización y fortalecimiento de lo local y con mayor participación ciudadana, en las diferentes etapas de la planeación; un ejemplo exitoso han sido los presupuestos participativos.

Los programas sociales tienen que ser adaptados a las realidades culturales de las regiones del país, donde es más fácil integrar los esfuerzos gubernamentales y de los beneficiarios mediante estrategias adaptadas a sus condiciones locales, tal

es el caso de formas de colaboración y participación comunitaria, como el “tequio”, las mayordomías o la “mano vuelta”.

El papel de los gobiernos locales será crecientemente importante en la lucha contra la pobreza por lo que es conveniente impulsar algunos procesos como la descentralización de funciones y recursos al orden municipal, manteniendo un adecuado equilibrio con la normatividad federal y estatal.

Es necesario aumentar y garantizar en términos reales el gasto social federal, estatal y municipal destinado al combate a la pobreza, en particular, para ampliar la cobertura de los servicios de salud y educación en las zonas rurales y urbanas con mayor rezago.

También se impone la necesidad de evaluar sistemáticamente las reglas de operación de los programas y reducir la discrecionalidad en su manejo para informar y rendir cuentas a la sociedad.

### *Democracia, política y ética*

Una concepción democrática indica que la política social es el campo de acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos exponen sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el destino de los recursos públicos en función de criterios sistémicos, universales y de solidaridad, y definen políticas integrales orientadas a lograr el bienestar superando la necesidad del asistencialismo mediante el alcance de un desarrollo incluyente y autosustentado.

En un marco democrático es importante lograr la libertad de elección de los grupos sociales y los individuos con el acceso a bienes primarios (los irreductibles más otros seleccionados en cada sociedad) que deben ser proporcionados por el Estado de manera obligatoria bajo un enfoque de derechos para lograr el máximo de capacidades y funcionamientos y, con ello, dar pasos hacia el más elevado nivel de bienestar.

Los avances en materia de democracia deben ir acompañados de mejoras en la justicia social, es decir, aquella tiene sentido si se traduce en la mayor calidad de vida de los ciudadanos, de otra manera se corre el riesgo de retrocesos sociales y políticos, entre los cuales se vislumbran formas de gobierno populistas o autoritarias. En México, en el año 2000, se produjo la transición de un sistema político presidencialista autoritario y centralista con predominio de un solo partido, hacia otro con alternancia y atomización multipartidista del poder y más descentralizado, en un ambiente de estabilidad económica y tranquilidad social, lo que representa un avance democrático, sin embargo, los modestos resultados obtenidos a partir de ese año en materia social potencian los riesgos de desencanto frente a la democracia misma.

La posibilidad de que los programas sociales discrecionales se utilicen políticamente en México subsiste, ya que alrededor de 10 millones de personas beneficiarias de ellos se encuentran en edad de votar y constituyen un botín potencial para los partidos que contienden en elecciones estatales y municipales en todo el país.

En términos éticos, la sociedad mexicana será beneficiada, en general, al atacar la corrupción en todas sus expresiones y, en particular, permitirá contar con más recursos para instrumentar la NPS, sobre todo con más gasto público. Asimismo, se deben sancionar las prácticas de clientelismo o corporativismo que se aprovechan de las necesidades sociales.

### *Papel del Estado*

Una tarea fundamental del Estado y los gobiernos es establecer la idea de civilización a la que aspira un país, es decir, el modelo de desarrollo que se quiere para una nación, lo que puede ser un sueño o una utopía de largo plazo, pero que constituye la imagen objetivo hacia donde se quiere caminar como sociedad.

En consecuencia, a partir del convencimiento colectivo mayoritario es factible establecer un nuevo pacto social para trabajar y lograr esos objetivos y metas. En esta imagen, evidentemente, sobresalen los objetivos de bienestar común o la superación de la pobreza y la exclusión social.

El papel del Estado, en este sentido, adquiere nueva importancia en la medida en que debe reasumir la conducción en los aspectos estratégicos de las políticas nacionales: industrial, agrícola, comercial, fiscal, financiera, monetaria, cambiaria, así como en las generalmente atendidas de manera residual como la social, educativa, tecnológica o cultural. La diferencia es que la sociedad demanda una participación creciente en el diseño e instrumentación de dichas políticas, lo que implica también una emergente cultura de la evaluación y rendición de cuentas como forma sana de prever y enfrentar los problemas sociales. Esta ruta implica el alejamiento de ideas patrimonialistas del Estado y, evidentemente, un cambio en el control y la visión del poder, lo que a la fecha no viene desde arriba, sino que resulta de la presión social por la búsqueda de espacios desde abajo.

El replanteamiento del papel del Estado tiene que ver también con las instituciones financieras internacionales cuyas propuestas enfatizan el impulso a los mercados mediante políticas industriales, de liberalización y reglamentación, apoyan las organizaciones empresariales frente a las sociales e insisten en eliminar los obstáculos al cambio mediante el apoyo a las reformas estructurales [Banco Mundial, 1997].

Por ello, es importante revitalizar la capacidad institucional para tener un sector gubernamental capaz de acercar el Estado a la sociedad. El Estado y el gobierno en turno deben contar con un plan de acción que considere objetivos específicos de mediano y largo plazos en materia de crecimiento del mercado interno, fortalecer la planta productiva, aumentar el ingreso real de los trabajadores formales e informales, ampliar las oportunidades ocupacionales, mejorar el nivel de

bienestar social, así como atender en el corto plazo intensa y coordinadamente a la población en pobreza en general y la pobreza extrema en particular. Una de las obligaciones centrales del Estado es crear las condiciones para la movilidad y el bienestar social.

La reducción de la desigualdad y la pobreza se sustenta en gran medida en el avance en los procesos de armonización en las políticas intergubernamentales, es decir, entre los ámbitos federal, estatal y municipal-local. En esta línea existen algunas medidas legales e iniciativas gubernamentales, sin embargo, la viabilidad de esta opción radica en gran medida en la fuerza de la sociedad organizada con capacidad para inducir la toma de decisiones públicas. El Estado alejado de la sociedad civil ya no es posible.

El Estado debe invertir en bienestar social, tanto por razones de justicia distributiva como por necesidades de reproducción de capital y aumento de su competitividad; asimismo, es necesario priorizar la distribución del gasto, mejorar su asignación equitativa, su eficiencia y eficacia. No obstante, resulta indispensable una reforma fiscal integral que tome en cuenta los ingresos y los gastos, que sea progresiva y aumente la base tributaria. Los ingresos del sector público se deben fortalecer mediante el aumento en el nivel de captación de recursos fiscales.<sup>64</sup>

Un requisito fundamental de la NPS es una reforma fiscal progresiva y equitativa para financiar programas sociales con equilibrio y con garantía en su financiamiento. Por ello resulta necesario, por el lado de los ingresos, elevar el monto de la captación fiscal, entre otras medidas, a través de la ampliación

<sup>64</sup> Los ingresos del gobierno federal en la primera parte de la administración foxista representaron 11.2 % del PIB; el padrón de causantes es apenas de 6 millones de personas, mientras que la PEA es de 34 millones, de los cuales 54 % trabaja en el sector informal de la economía y casi no paga impuestos. Asimismo, la evasión fiscal es enorme, sobre todo, entre las grandes empresas: la SHCP tiene registrados 550 000 establecimientos comerciales, mientras que el Inegi reporta casi 2 millones de ellos.

de la base tributaria, el ataque a la evasión, la aplicación de esquemas impositivos progresivos, entre otros; pero también garantizar, por el lado del gasto, que los recursos se comprometan para los sectores más pobres, entre otras acciones para reforzar algunos programas en marcha bien evaluados o de otras modalidades, como la instrumentación del seguro de desempleo y el salario social.

La estructura básica del aparato gubernamental ha subsistido a pesar de su crisis fiscal, su adelgazamiento, polarización interna y mayor vulnerabilidad en el proceso de globalización. A partir de las tesis minimalistas del Estado se redujeron sus capacidades y se debilitaron sus instrumentos para regular y conducir al país. El poder estatal cedió ante las esferas mercantil y social cuyos actores han establecido nuevas redes internacionales, haciendo que las fronteras nacionales sean más flexibles a los efectos externos.

El nuevo Estado cooperativo avanza frente al Estado omnipresente (considerado antes el poseedor exclusivo del atributo de lo público) que cede terreno a la asociación público-privada. En este nuevo paradigma, lo público también es privado. La sociedad civil irrumpe con su capital social para generar desarrollo y el mercado también puede contribuir a superar rezagos sociales con la creación de empleo, ingresos y oportunidades. En estos casos, Estado, mercado y sociedad civil pueden ser complementarios

Ante las evidencias de que el mercado no genera bienestar social y de que el Estado ha reducido su capacidad de intervención y promoción del desarrollo social, la NPS no puede diseñarse sólo desde la lógica gubernamental y menos desde la del mercado, sino desde la participación ciudadana, en un enfoque integrado con acciones de complementariedad.

En el caso del gasto social, se debe entender que es una inversión que elevará en el mediano y largo plazos la competitividad del país. Este gasto-inversión destinado a la política social debe tener un comportamiento contracíclico, y este

patrón se debe extender también a la inversión para fomento económico, mientras que los impactos macroeconómicos en fases recesivas deben ser amortiguados por la intervención correctiva del Estado.

### *Aspectos económicos*

El manejo neoliberal de la economía ha operado en función de la ganancia, con un mercado regulado por una “mano invisible”, lo que, por un lado, favoreció la concentración de la riqueza por las transferencias de valor de los trabajadores y la explotación de los recursos naturales y, por el otro, amplificó la pobreza y la marginación entre las grandes masas de ciudadanos. Ante ello, la justicia distributiva establece principios de economía moral, bajo los cuales se decreta la disminución de la desigualdad y el aumento del bienestar colectivo, más allá de la racionalidad instrumental del capitalismo [Thompson, 1991].

Entre los objetivos macroeconómicos del modelo neoliberal se ha intentado mantener el déficit cero, sin embargo, éste no es una virtud en sí mismo ya que es posible pensar en un déficit mayor, pero con alto grado de crecimiento e inversión (capital de inversión en el gasto público) para generar opciones de desarrollo productivo y mantener bajo control el gasto corriente para evitar el descontrol en las finanzas públicas.

En etapas de mayor control fiscal (con reducción del gasto social) y estabilidad financiera (monetaria y en inflación) aumentó el número de pobres, lo que demuestra que no son las medidas requeridas desde el punto de vista social. El gasto social, a su vez, genera rentas de retorno y puede funcionar como estímulo a la inversión.

El mercado interno se debilitó en el proceso de globalización, y el trabajo y los salarios han competido internacionalmente

con economías más competitivas y que los presionan a la baja como la opción más fácil para reducir costos, mientras que se desatienden otros factores, como la inversión en capital físico, infraestructura, tecnología, investigación, innovación, capacitación, etcétera.

El sistema bancario ha sido ineficiente y rentista, y ha mantenido elevadas tasas de interés con reducción en sus funciones crediticias como impulsor del desarrollo.

En este marco, la política social puede contribuir a elevar la competitividad de la sociedad en su conjunto mediante la dotación y mejoría de su capital humano, de sus capacidades para facilitar su inserción en el mercado, obtener ingresos y mejorar su nivel de vida y, en consecuencia, reducir la pobreza de manera estructural.

### *Nuevo acuerdo social*

En el ámbito político es posible explorar mecanismos para un nuevo pacto social (hay antecedentes en condiciones de crisis, pero no en función del desarrollo) orientado a enfrentar problemas sociales considerados prioritarios para la nación, como la desigualdad y la pobreza, bajo la premisa de desarrollo igualitario y beneficios compartidos. Los grandes problemas nacionales requieren de una nueva cultura, de manera prioritaria, alrededor de los objetivos de la erradicación de la pobreza.

Es necesario establecer espacios de diálogo efectivo entre las autoridades responsables de definir las políticas económica y social en el ámbito federal con las organizaciones sociales, empresariales, laborales, gremiales, campesinas y, en general, todas aquellas que representen a la ciudadanía para sumar esfuerzos. Un gobierno legítimo, asertivo, mayoritario y redistributivo podría convocar a la sociedad y coordinar los esfuerzos alrededor de una causa de interés común.

## LAS REALIDADES EMERGENTES

El diseño de una NPS en México debe considerar varias realidades en distintas esferas y niveles en el marco de las nuevas relaciones de interdependencia entre el Estado, el mercado y la sociedad, que implican varios fenómenos entrelazados, entre los cuales se pueden enunciar los siguientes.

- 1) En el ámbito económico, cuenta con un importante potencial de desarrollo, aunque el éxito está condicionado. La baja competitividad económica del país eleva los riesgos, inhibe la inversión, tiene efectos en el empleo y el ingreso y contribuye a la pérdida de gobernabilidad. Las empresas privadas (sobre todo manufactureras) en el territorio nacional enfrentan ciclos de emigración hacia Centroamérica o Asia y su secuela en los mercados laborales sectoriales y regionales ya deprimidos, pero también se observan mejoras en la competitividad del país asociadas a cambios en los bloques mundiales que podrían producir olas de retorno en una siguiente etapa.
- 2) En el ámbito internacional, la firma de acuerdos en el marco del TLC (aún antes de un posible Tratado del Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, plus) debe considerar las disparidades socioespaciales, de tal manera que se justifiquen fondos de compensación —como sucede en Europa— con el objetivo de reducir las desigualdades y avanzar hacia la convergencia en el norte de América. Entre las justificaciones adicionales se encuentran, por ejemplo, la mejoría en la seguridad hemisférica de Estados Unidos, Canadá y México, la reducción y el mayor control en los flujos migratorios, y el aumento de la competitividad del bloque de países frente al europeo y el asiático. En la instrumentación de programas a partir de estos recursos, se pueden contemplar también formas

de supervisión, control y evaluación internacionales, independientemente de la participación de organismos nacionales, como el instituto considerado en la nueva *Ley de Desarrollo Social*, o de las organizaciones ciudadanas. Este enfoque es de justicia distributiva en el marco de una realidad desigual entre socios comerciales, donde México asume mayores costos socioeconómicos que Estados Unidos y Canadá.

- 3) La disminución en el mediano plazo de la inversión extranjera directa (sobre todo de origen europeo) hacia América Latina como resultado de los cambios en los bloques mundiales y en los procesos de ampliación e integración de Europa con los países del Este, donde también existen varias ventajas, como los bajos niveles salariales y buen nivel educativo.
- 4) En migración, los procesos de integración subordinada de América Latina y el Caribe, en particular de México, hacia Estados Unidos a través del TLC y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la posposición de un acuerdo migratorio favorable que permita garantizar los derechos laborales de los trabajadores mexicanos en el marco del tratado. Las demandas de migrantes por protección y defensa del gobierno de México ante el de Estados Unidos, asumiendo su responsabilidad como representante de la sociedad que busca el bien común (no importa de qué filiación partidista). Así como en el caso de los exbraceros para recuperar parte de los fondos que se les descontaron durante su vida activa en aquel país; la atención a su solicitud es básicamente de tipo financiero, pero también puede ser enfrentada mediante programas sociales en función de sus condiciones de vida.
- 5) En lo laboral, los avances tecnológicos en los procesos de producción en la era de la información que requieren

de personal calificado sujeto a formas de flexibilización y que marginan a un amplio ejército de trabajadores de mediana y baja calificación. Los retos en materia de educación, capacitación, investigación y desarrollo son enormes, y de ellos depende el futuro de la competitividad de los países, más que de bajos salarios y desregulación ambiental. El aumento del desempleo en fases de recesión y débil recuperación en fases de mayor crecimiento económico, lo que produce un mercado laboral deprimido e insuficiente para absorber la mano de obra que se incorpora cada año.

- 6) En lo demográfico, emergen cambios en las componentes demográficas, por ejemplo, se cuenta con un importante bono de jóvenes como trabajadores potenciales que requieren educación y seguridad laboral, pero también avanza el proceso de envejecimiento, y ambos requieren de una NPS preventiva.
- 7) En lo sociocultural, el avance de ideas convergentes, como la noción de ciudadanía multicultural, la autonomía regional y municipal, las nuevas formas de asociación con identidad cultural y capital social comunitario, que aplican fundamentalmente entre los pueblos indígenas. Éste es un tema central por su estrecha asociación con los grupos sociales más pobres del país, y tiene que ver con las reivindicaciones territoriales (que incluyen los derechos sobre los recursos naturales) que han sido demandadas por las comunidades indígenas como base de su reconstitución plena en el marco de un proyecto de nación multicultural y democrática, asimismo, luchan por superar sus condiciones de exclusión y discriminación histórica estructural.
- 8) La diversidad étnica y cultural son elementos básicos por considerar en el diseño de las nuevas políticas de desarrollo social y en otras políticas asociadas, como la específicamente indigenista, la agraria, la regional,

la migratoria o aun la de gestión urbana (como lugar de destino de los migrantes). Al respecto, hay que considerar dos procesos de distribución de población indígena: por un lado, la tendencia tradicional a la dispersión, la fragmentación territorial y la miniaturización comunitaria y, por otro, los procesos de migración campo-ciudad en el país (sólo en la Zona Metropolitana del Valle de México reside uno de cada 20 indígenas del país), y la movilidad internacional, sobre todo, hacia Estados Unidos. Estos procesos también implican una atención diferenciada según la condición de residencia de los indígenas como población originaria o migrante, ya que las necesidades sociales tienen un énfasis distinto; para los primeros, los aspectos centrales son el territorio, la autonomía, los recursos naturales y las formas de organización política en el lugar de origen; mientras que para los segundos, son los derechos sociales básicos en materia de salud, educación, trabajo y vivienda en el lugar de destino.

- 9) La nueva política social, sin embargo, implica que los pueblos indígenas se constituyan en sujetos políticos con capacidad de organización para impulsar sus propios derechos colectivos y superar las visiones paternalistas, corporativistas o clientelares de la política social tradicional. De hecho, entre los pueblos indígenas existen muchas experiencias y propuestas concretas de organización sociopolítica, administrativa y territorial que pueden ser útiles para enfrentar la pobreza y la marginación. Por ejemplo, en el marco de los Acuerdos de San Andrés se propuso “el reconocimiento del derecho de las comunidades de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas”. En Chiapas, por ejemplo, la asociación se formaliza en

los “caracoles” y la función de coordinación la desempeñan las Casas de las Juntas de Buen Gobierno. Entre las tareas que éstas pueden realizar se encuentran la educación en las escuelas alternativas, la salud mediante las clínicas y sus ramificaciones comunitarias, la producción agroecológica y su comercialización alternativa, entre otras acciones que nacen en los municipios autónomos. Este derecho de asociación y coordinación se ejerce de manera regional porque, dentro de las autonomías, la dimensión de los problemas, por ejemplo, de autodesarrollo, no es comunitaria sino subregional [Aubry, 2003].

- 10) En la lucha contra la pobreza, en América Latina es necesario superar la retórica en el discurso oficial y aplicar medidas efectivas para su erradicación. En un mundo crecientemente integrado por grandes bloques de países, aumenta la responsabilidad compartida de Estados Unidos frente a América Latina, no con dádivas o con un asistencialismo internacional, sino con políticas equitativas de cooperación. No obstante, existe el nivel supranacional multilateral en donde se deben regular los intercambios mundiales para organizar los procesos de globalización y evitar una crisis general del sistema o el control unilateral de los países más poderosos. Ello conduce a la defensa de las acciones de organismos multilaterales, como la ONU.
- 11) En lo territorial, se requiere analizar el aumento en las condiciones de polarización socioeconómica y territorial con las trampas de la pobreza y brechas crecientes de injusticia socioespacial que provocan efectos de inestabilidad política. Este conjunto de procesos tiene impactos directos en los factores causales de la pobreza, principalmente en el empleo y el ingreso, por lo que es previsible observar una mayor presión social sobre los recursos públicos y novedosas estrategias de

organización para la sobrevivencia y la resistencia de los grupos más necesitados. Por ello es indispensable avanzar en el desarrollo urbano regional con modelos endógenos que generan valor agregado y derramas positivas para el bienestar de la población, adaptados a la realidad específica de los territorios y, con ello, promover la convergencia nacional.

Ante este panorama la NPS ha de considerar la magnitud de las demandas en recursos y servicios públicos para avanzar en la equidad y evitar las crisis de ingobernabilidad, pero también ofrecer alternativas de crecimiento económico. Es decir, se trata de integrar las políticas sociales, económicas y ambientales en el territorio.

Finalmente, es necesario un nuevo modelo de desarrollo humanista con un Estado democrático que logre alcanzar arreglos institucionales y acuerdos políticos entre los distintos actores sociales, sobre todo, entre el gobierno y la oposición, pero también de éstos con los ciudadanos alrededor de asuntos prioritarios para la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle [2000], “El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad”, en *Evaluación de resultados de Progresa, Primeros avances*, México, Coordinación Nacional del Progresa, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Adelantado, José, José Noguera, Xavier Rambla y Lluís Sáez [1998], “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, *Revista Mexicana de Sociología*, julio-septiembre, México, IIS-UNAM, 60(3): 123-156.
- Aguilar, Luis [1992], *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilera Verduzco, Manuel [1998], *Crecimiento económico y distribución del ingreso, Balance teórico y evidencia empírica*, México, Facultad de Economía/ENEP Acatlán-UNAM.
- Albi, Emilio [2000], *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Barcelona, Ariel.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik [1994], “Distributive politics and economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Harvard University, 109-2: 465-490.
- Altimir, Oscar [1968], *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal (Cuadernos de la Cepal, 27).
- Arriagada, Camilo [2000], *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, Santiago de Chile, Cepal.
- Arriagada, Irma [2005], “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, Cepal, 85: 101-113.

- Arteaga, Carlos y Silvia Solís (coords.) [2001], *La política social en la transición*, México, ENTS-UNAM/Plaza y Valdés.
- Artigas, Carmen [2003], *La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la Cepal, Reseña de algunas lecturas pertinentes (LC/L.1964-P)*, Santiago de Chile, Cepal (Serie Políticas Sociales, 72).
- Asuad, Norman [2004], “La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?”, en Javier Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, CRIM/DGAPA-UNAM: 137-184.
- Atkinson, Anthony [1995], “On targeting social security: theory and Western experience with family benefits”, en D. van de Walle y K. Nead (eds.), *Public spending and the poor: Theory and evidence*, Washington, John Hopkins University Press/World Bank: 25-68.
- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz [1980], *Lectures in public economics*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Aubry, Andrés [2003], *Los llamados de la memoria: Chiapas, 1995-2001*, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Ayala, José [1996], “La reforma política y económica del Estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual”, en P. López (coord.), *México: reforma y Estado*, México, IIEC-UNAM/UAM-Xochimilco: 45-56.
- Banco de México [varios años], *Indicadores económicos*, México, Banco de México.
- Banco Mundial [2006a], *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos; Resumen ejecutivo*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial [2006b], *México y América Latina necesitan reducir la pobreza para impulsar el crecimiento*, Comunicado de prensa, México.
- Banco Mundial [2006c], *Redistribución del ingreso a los pobres y ricos: transferencias públicas en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial.

- Banco Mundial [2004a], *Grupo del Banco Mundial, por un mundo sin pobreza*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial [2004b], *Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and The International Finance Corporation to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group in partnership with The United Mexican States*, Washington, Banco Mundial (Report 28141-ME).
- Banco Mundial [2004c], *Mexico, Country Assistance Strategy*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial [2001], *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid, Mundi-Prensa.
- Banco Mundial [2000], *Voces de los pobres*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial [1997], *El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial [1983], *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington, Banco Mundial.
- Bandrés, Eduardo [1996], “¿A quién beneficia el Estado de bienestar?”, en B. Álvarez-Miranda (coord.), *Dilemas del Estado de bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria: 135-146.
- Barba, Carlos [1995], “La crisis y el futuro de la política social en México”, en E. Valencia (coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, México, IDEA-ITESO/Universidad de Guadalajara: 147-165.
- Baruch, R.R. [2006], “Does pro-poor growth necessarily mean better jobs for the poorest? Evidence from Mexican household survey”, *V Congreso Nacional AMET*, México.
- BID [2003], *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia*, Washington, BID.
- BID [2000], *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington, BID.

- BID [1997], *América Latina tras una década de reformas, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, BID.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño [1997], "Asset inequality matters. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", *American Economic Review*, núm. 87, 2: 32-37.
- Birdsall, Nancy, Thomas C. Pinckney y Richard H. Sabot [2000], "Por qué una menor desigualdad impulsa el crecimiento. El ahorro y la inversión de los pobres", en A. Solimano (comp.), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, México, FCE, 90: 95-112.
- Bobbio, Norberto [2001], *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE (Breviarios, 487).
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino [1995], *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Boltvinik, Julio [2002a], "Pobreza urbana y rural en México", *La Jornada*, 6 de septiembre.
- Boltvinik, Julio [2002b], "De la filantropía al desarrollo social", *La Jornada*, 21 de junio.
- Boltvinik, Julio [2000], "El Progreso: un prototipo neoliberal", *Revista Nueva Izquierda*, junio, 4: 38-43.
- Boltvinik, Julio [1992], "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, abril, México, Bancomext, 42(4): 354-365.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández [1999], *Pobreza y distribución del ingreso*, México, Siglo XXI.
- Boltvinik, Julio, Manuel Canto y Miguel Carbonell [2000], *Desarrollo social: modelos, tendencias y marco normativo*, México, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, H. Congreso de la Unión.
- Bowman, Kirk S. [1997], "Should the Kuznets effect be relied on to induce equalizing growth: evidence from post-1950 development", *World Development*, Ámsterdam, Elsevier, 25(1): 127-143.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos [2000], “A reforma gerencial do Estado de 1995”, *Administração Pública e Gestão Social*, julio-agosto, Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 34(4): 7-26.
- Bruno, Michael, Martín Ravallion y Lyn Squire [1996], “Equity and growth in developing countries”, *Policy Research Working Paper*, 1563, The World Bank, enero.
- Bustelo, Eduardo S. [1988], “Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?”, en *Seminario de alto nivel: cómo recuperar el progreso social en América Latina*, junio, Santiago de Chile, Centro NU/Cepal, NTI/ASPS/F. 16: 323-358.
- Calderón, Fernando [2000], *Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del desarrollo humano desde la experiencia latinoamericana*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat (Paper, 25).
- Calva, José Luis [2004], “La economía mexicana en perspectiva”, *Economía UNAM, enero-abril*, México, UNAM, 1.
- Canto, Manuel [2001], “Desarrollo social: descentralización y participación”, en C. T. Penso e I. Font (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM-Azcapotzalco: 25-50.
- Carrasco, Cristina [1997], “Mujeres y Estado de bienestar: un debate teórico”, en C. Carrasco, A. Alabart, M. Mayordomo y T. Montagut (coords.), *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: 17-47.
- Castells, Antoni y Nuria Bosch [1998], “El futuro del Estado del bienestar: algunas líneas de reflexión”, en A. Castells y N. Bosch (dirs.), *El futuro del Estado del bienestar*, Madrid, Civitas: 17-98.
- CEFP, Cámara de Diputados [2003], *Evolución del gasto público por ramos, 1980-2003*, México, CEFP.
- Celade [1996], *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile, Celade, 58.
- CENIET-STPS [1978], *Encuesta de ingresos y gastos familiares 1975*, México, CENIET-STPS.

- Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda [2004], *El estado de la vivienda en México*, México, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.
- Cepal [2002], *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [2000a], *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [2000b], *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P-E), Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1999], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1998], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1997], *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1996], *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1995], *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile, Cepal (Cuadernos de la Cepal, 71).
- Cepal [1993], *El papel del gasto social en los procesos de ajuste fiscal en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cepal [1991], *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, Cepal (Estudios e informes de la Cepal, 81).
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso [2000], *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México, 1982-1999*, Santiago de Chile, Cepal (Serie Reformas Económicas, 67).
- CNPDHO [2003], *Comunicado de prensa, DID/016/2004*, <www.sedesol.gob.mx>, 26 de abril.
- CNPDHO [2003], *Comunicado de prensa DID/029/03*, <www.sedesol.gob.mx>, 18 de septiembre.

- Coady, David P. [2000], “La aplicación del análisis de costo-beneficio a la evaluación del Progreso”, en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Coordinación Nacional del Progreso.
- Coatsworth, John H. [1979], “Características generales de la economía mexicana en el siglo XIX”, en E. Florescano (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina, 1500-1975*, México, FCE.
- Cohen, Ernesto [2001], “Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública”, en *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*, Santiago de Chile, Cepal (Serie Las Políticas Sociales, 45).
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco [1992], *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.
- Cohen, Gerald A. [2000], *La teoría de la historia de Karl Marx: una defensa*, Madrid, Pablo Iglesias/Siglo XXI.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz [1998], *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, Santiago de Chile, Cepal (Cuadernos de la Cepal, 80).
- Coneval [2006], Comunicado 001/2006, 1 de octubre, *El Coneval reporta cifras sobre la evolución de la pobreza en México*, México, Coneval.
- Conapo [2002], *Índice de marginación urbana*, México, Conapo.
- Conapo [2000a], “Proyección de la población de las entidades, los municipios y las localidades”, en *Situación demográfica de México*, México, Conapo: 17-42.
- Conapo [2000b], *Proyecciones de población, 1990-2050*, México, Conapo.
- Conapo [2000c], *Índices de marginación, 2000*, México, Conapo.
- Conapo [1998], *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*, México, Conapo.
- Conapo [1997], *Proyecciones de población por entidad federativa y municipio, 1995-2020*, México, Conapo.

- Conapo [1995], *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, México, Conapo.
- Conapo [1994], *La población de los municipios de México, 1950-1990*, México, Conapo.
- Conapo y Conagua [1993], *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, Conapo.
- Contreras, Enrique [2001], *La producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo*, tesis de doctorado en sociología, México, FCPS-UNAM.
- Coplamar [1982], *Geografía de la marginación. Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas para el año 2000*, México, Siglo XXI.
- Coraggio, José Luis [1999], *Política social y económica del trabajo, Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Córdova, Arnaldo [1984], *La política de masas del cardenismo*, México, Era.
- Cornia, Giovanni y Frances Stewart [2003], “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, junio, México, Bancomext, 53(6): 563-573.
- Cortés, Fernando [2002], “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso”, *Papeles de Población*, nueva época, enero-marzo, Toluca, UAEM, 8(31): 9-24.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera [2002], *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*, México, Sedesol (Serie Documentos de Investigación).
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanaki [1975], *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Damián, Araceli [2002], *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, México, El Colegio de México.
- Dasgupta, Partha [2005], “La riqueza perdida de las naciones”, *Project Syndicate*, <[www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org)>.

- Deininger, Klaus y Lyn Squire [1998], "New ways of Looking at old issues: inequality and growth", *Journal of Development Economics*, Ámsterdam, Elsevier, 57(2): 259-287.
- Desai, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik [1998], *El mundo actual, Índice de progreso social, una propuesta*, México, CIIH-UNAM.
- Díaz, José Manuel [2002], *Evaluación de la equidad y efectos distributivos de las políticas públicas*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Dieterlen, Paulette [2003], *La pobreza: un estudio filosófico*, México, IIF-UNAM/FCE.
- DOF [2004], *Ley General de Desarrollo Social*, México, 20 de enero.
- Dollar, David y Aart Kraay [2002], "Growth is good for the poor", *Journal of Economic Growth*, septiembre, Dordrecht, Kluwer, 7(3): 195-225.
- Doyal, Len e Ian Gough [1991], *A theory of human need*, Londres, MacMillan.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco [2006], *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, México, Cepal (Serie Estudios y Perspectivas, 55).
- Durston, John [2002], *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, Cepal.
- Dussel, Enrique [1997-1998], "El neoliberalismo en la década de los noventa y la teoría neoclásica: ¿la crisis de la ciencia económica?", *Economía Informa*, diciembre-enero, México, Facultad de Economía-UNAM, 263: 68-72.
- Dworkin, Ronald [1993], *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós.
- Easterly, William [2001], "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, diciembre, Dordrecht, Kluwer, 6(4): 317-335.

- Elster, Jon [1991], *Una introducción a Karl Marx*, México, Siglo XXI.
- Esping-Andersen, Gösta [1999], *Social foundations of postindustrial economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta [1993], *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.
- Ferranti, David de, Guillermo Perry, Indermit S. Gill y Luis Servén [2000], *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*, Washington, Banco Mundial.
- Fox, Vicente [2005], *Informe de gobierno*, México.
- Fozzard, Adrián, H. Holmes, J. Klugman y K. Withers [2000], *Gasto público en reducción de la pobreza*, borrador, Washington, Banco Mundial.
- Franco, Rolando [2001], "Paradigmas de la política social en América Latina", en C. Arteaga y S. Solís (coords.), *La política social en la transición*, México, ENTS-UNAM/Plaza y Valdés: 18-41.
- Franco, Rolando [1995], "Introducción", en *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile, Cepal (Cuadernos de la Cepal, 71).
- Franco, Rolando [1990], *Focalización*, Santiago de Chile, ILPES.
- Friedman, Milton y Rose Friedman [1998], *Two lucky people*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Galor, Oded y Daniel Tsiddon [1996], *The distribution of human capital and economic growth*, Tel Aviv, Tel Aviv University (Working Paper, 18-96).
- Ganuzza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma [1999], *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, Santiago de Chile, PNUD/Cepal/UNICEF.
- García Cotarelo, Ramón [1986], *Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del estado social y el problema de legitimidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gargarella, Roberto [1999], *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós.

- Garza, Enrique de la y Carlos Salas (coords.) [2003], *La situación del trabajo en México, 2003*, México, IET, UAM.
- GDF y SDS [2000], *Política social del Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF.
- Gijsberts, Mérove y Harry B. G. Ganzeboom [2001], “El apoyo a los principios distributivos. Una comparación entre las sociedades socialistas y las sociedades de mercado (1987-1996)”, *Política y Sociedad*, Madrid, Universidad Complutense, 30: 69-96.
- Gordon, Sara [2003], *Ciudadanía y derechos ¿Criterios distributivos?*, Santiago de Chile, Cepal (Serie Políticas Sociales, 70).
- Gough, Ian [2003], *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas/Miño y Dávila.
- Guerrero, Juan Pablo y Rodolfo Madrid [2001], *La transparencia en el proyecto de presupuesto 2002*, México, CIDE.
- Habermas, Jürgen [1999a], *La inclusión del otro, Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, Jürgen [1999b], *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra.
- Haindl, Erick, Ema Budinich e Ignacio Irarrázaval [1989], *Gasto social efectivo*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Escuela de Economía/Odeplan.
- Hayek, Friedrich [2008], *El camino de servidumbre*, Washington, Cato Institute.
- Héller, Herman [1995], *Teoría del Estado*, México, FCE.
- Hernández, Enrique [2000], *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, México, Conapo.
- Hernández, Enrique [1999], “Evolución de la distribución del ingreso en los hogares (1963-1989)”, en J. Boltvinik y E. Hernández, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI: 154-190.
- Hernández, Enrique y Jorge Velázquez [2003], *Globalización, desigualdad y pobreza*, México, UAM/Plaza y Valdés.

- Hirsch, Joachim [1996], *Globalización, capital y Estado*, México, UAM-Xochimilco.
- Hopenhayn, Martín [1995], “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, ponencia presentada en el Taller de Expertos “Participación de la sociedad civil en programas sociales”, Caracas, CLAD/AECI.
- Humboldt, Alexander von [1827], *Ensayo político sobre la Nueva España*, t. I, 2da. ed., París, Paul Renouard, facsímil, DGB-UANL.
- Inegi [2001], *Encuesta nacional de ingreso y gastos de los hogares, 2000*, México, Inegi.
- Inegi [2000a], *El ingreso y el gasto público en México*, México, Inegi.
- Inegi [2000b], *Cuenta satélite del subsector informal de los hogares, 1996-2000*, México, Inegi.
- Inegi [1999], *Estadísticas históricas de México*, tomos I y II, México, Inegi.
- Inegi [1996], *Conteo de población y vivienda, Resumen nacional, 1995*, México, Inegi.
- Inegi, *Sistema de cuentas nacionales de México*, México, varios años, Inegi.
- Inegi-Cepal [1993], *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, México, Inegi.
- Inegi-STPS [2003], *Encuesta nacional de empleo, 1997-2004*, México, Inegi.
- Jusidman, Clara [2000], “El desarrollo social en el Gobierno del Distrito Federal”, *Trabajo social*, invierno, México, ENTS-UNAM, 1: 48-55.
- Kakwani, Nanak y Ernesto Pernia [2000], “What is pro poor growth?”, *Asian Development Review*, Manila, ADBI, 18(1): 1-16.
- Kakwani, Nanak y Jun H. Son [2005], *On assesing pro-poor-ness of government programmes: International comparisons*, Brasilia, International Poverty Centre, UNDP.

- Kanbur, Ravi [2001], "Economic policy, distribution and poverty. The nature of disagreements", *World Development*, Ámsterdam, Elsevier, 29(6): 1083-1094.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire [1999], "The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions", septiembre, Nueva York, UN.
- Katz, Michael L. y Harvey S. Rosen [1995], *Microeconomía*, Bogotá, McGraw-Hill/Irwin.
- Kaztman, Rubén [2001], "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la Cepal*, diciembre, Santiago de Chile, Cepal, 75: 171-189.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) [1996], *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE.
- Kuznets, Simón [1963], "Aplicación de las estimaciones de renta nacional en el análisis y política de crecimiento económico", en A. S. Goldberger, D. H. Steinhorsen, H. B. Chenery, C. A. Oomens, J. Kingston, S. Kuznets, N. Ruggles, R. Ruggles, G. F. Loeb, M. Balboa, F. Tamagna, C. O'Loughlin, E. Reimer, R. Torres, M. H. Ekker, *El ingreso y la riqueza*, México, FCE: 7-23.
- Kuznets, Simón [1955], "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, marzo, Nashville, AEA, 45(1): 1-28.
- Kymlicka, Will [1996], *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.
- Larrañaga, Oscar [1994], *Descentralización en educación y salud en Chile*, Santiago de Chile, Programa Ilades-Georgetown.
- Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés [1999], *Reforma del Estado y coordinación social*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés.
- Lehmann, Carla [1994], "Hacia una educación de calidad", en F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000, Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos: 541-562.

- León XXIII [1891], *Carta encíclica, Rerum novarum, Sobre la situación de los obreros*, La Santa Sede, Librería Editrice Vaticana.
- León, Juan Carlos [2003], “Estado, mercado y espacios públicos”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Lerner, Berta [1996], *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Levy, Santiago (comp.) [2004], *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE.
- Lindenboim, Javier, Leandro Serino y Mariana L. González [2001], “La precariedad como forma de exclusión”, en Proyecto Integrado IE-01 de UBACYT (1998-2000): *Mercados de trabajo urbanos en la Argentina de los noventa. Crisis y metamorfosis*, Buenos Aires, UBA.
- Lora, Eduardo [2003], *Fatiga de reformas: síntomas, razones e implicaciones*, Washington, BID.
- Lübker, Malte, Graham Smith y John Weeks [2002], “Growth and the poor: A comment on Dollar and Kraay”, *Journal of International Development*, Nueva York, Wiley, 14: 555-571.
- Lustig, Nora [1992], “La medición de la pobreza en México”, *El Trimestre Económico*, octubre, México, FCE, LIX(4), 236: 725-749.
- Mac-Sweeney, Adela [2005], “Un cincuentón agotado”, *La Jornada en la Economía*, 49, 21 de marzo.
- Marshall, Alfred [1965], *Principios de economía*, Madrid, Aguilar.
- Marshall, Thomas H. [1975], *Social policy in the twentieth century*, Londres, Hutchinson.
- Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore [1998], *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Martínez, Juliana [2005], “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”,

- Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, San José, Flacso, 2(2): 41-78.
- Marx, Carlos y Federico Engels [1985], *El manifiesto comunista*, Moscú, Progreso.
- Max-Neef, Manfred [1998], *Desarrollo a escala humana, conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, 2da. ed., Barcelona, Nordan-Comunidad/Icaria.
- Méndez, José Luis [1999], “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, agosto, Caracas, CLAD, 13.
- Messmacher, Miguel y Rafael Gamboa [2003], *Desigualdad regional y gasto público en México*, Documento de divulgación 21, Washington, INTAL/ITD/STA/BID.
- Meza, Alejandro, Esperanza Tuñón, Dora Elia Ramos y Edith Kauffer [2002], “Progresas y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas”, *Papeles de Población*, enero-marzo, Toluca, UAEM, 31: 67-93.
- Midgley, James [1995], *Social development. The developmental perspective in social welfare*, Londres, Sage.
- Minsburg, Naúm [1999], *Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, Clacso.
- Mkandawire, Thandika [2001], *Social policy in developing context*, Ginebra, UNRISD (Paper, 7).
- Morelos, José María [1813], *Los sentimientos de la Nación*, México, 14 de septiembre.
- Morley, Samuel [2000], *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE/Cepal.
- Mostajo, Rossana [2000], *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe* (LC/L.1376), Santiago de Chile, Cepal (Serie Reformas Económicas, 69).
- Müller, Katharina [2005], “Las reformas de pensiones en los países exsocialistas”, *Quaderns de Política Econòmica*,

- segunda época, enero-abril, Valencia, Universidad de Valencia, 9: 41-51.
- Mundo Ejecutivo [2004], *100 Empresas con mayor responsabilidad social en México*, Aniversario 24, México, Mundo Ejecutivo.
- Murúa, Sara [2004], “Vamos México”, *¿una filantropía inteligente?*, México, Coyuntura, 112.
- Naim, Moisés [1995], “Latin America’s Journey to the market: From macroeconomic shocks to institutional therapy”, *International Center for Economic Growth*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press (Occasional Paper, 62).
- Nozick, Robert [1990], *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE.
- Nun, José [2001], *Marginalidad y exclusión social*, México, FCE.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) [1998], *La calidad de vida*, México, FCE.
- O’Connor, James [1981], *La crisis fiscal del Estado*, Madrid, Península.
- Ocampo, José Antonio [2007], “La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana”, *Revista de la Cepal*, diciembre, Santiago de Chile, Cepal, 93: 7-29.
- Ocampo, José Antonio [1998], “Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina”, *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, Cepal, 65: 7-14.
- Ochando, Carlos [1999], *El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel.
- Offe, Claus [1990], *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- OIT [2003], *La hora de la igualdad en el trabajo: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, OIT.
- ONU [2001], *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del secretario general, A/56/326*. Nueva York, ONU.

- ONU [1997], *Informe sobre la situación social en el mundo 1997*, Nueva York, ONU.
- ONU [1993], *Manual de cuentas nacionales*, Nueva York, ONU.
- ONU [1987], *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, “Nuestro futuro común”, A/42/427, 4 de agosto, Nueva York, ONU.
- ONU [1976], *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 3 de enero, Nueva York, ONU.
- Ordóñez, Gerardo [2002], *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, CIICH-UNAM/Sedesol-Oportunidades.
- Oszlak, Oscar [1999], “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, *Revista Nueva Sociedad*, abril-mayo, Buenos Aires, UBA, 160: 81-100.
- Oszlak, Oscar [1997], “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, 9.
- Pindyck, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld [2001], *Microeconomía*, Madrid, Prentice Hall.
- PNUD [2003], *Informe sobre desarrollo humano, México, 2002*, México, PNUD.
- PNUD [2002], *Informe sobre desarrollo humano, 2002, Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Nueva York, PNUD.
- Poder Ejecutivo Federal [2000], *Sexto informe presidencial*, México, Gobierno de México.
- Poder Ejecutivo Federal [1997], *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Gobierno de México.
- Polanyi, Karl [1992], *La gran transformación, Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE.
- Pressman, Jeffrey L. y Aarón Wildavsky [1998], *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.
- Przeworski, Adam [2000], “La reforma del Estado: responsabilidad política e intervención económica”, en Andrés Solimano (comp.), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, México, FCE, 90: 261-292.

- Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano, Ignacia Fernández y Eduardo Correa [1999], *Relaciones público privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Proyecto 95-8762).
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen [2003], “Measuring pro-poor growth”, *Economics Letters*, Ámsterdam, Elsevier, 78: 93-99.
- Rawls, John, [2002], *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Rimez, Marc y León Bendesky [2000], “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, en Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999, El Trimestre Económico*, México, Cepal/EAECSC/FCE, 92: 434-489.
- Roemer, John E. [1995], *Un futuro para el socialismo*, Barcelona, Crítica-Grijalvo Mondadori.
- Roemer, John E. [1989], *Valor, explotación y clase*, México, FCE.
- Ruíz, Clemente, Rosalba Carrasco y Enrique Provencio [1994], *Sistemas de bienestar social en Norteamérica, análisis comparado*, México, Sedesol/El Nacional.
- Sabatini, Francisco [2003], *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Serie Azul, 35).
- Sánchez, Adolfo [2000], *Marginación e ingreso en los municipios de México, Análisis para la asignación de recursos fiscales*, México, IIEC-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Salud [2004], *Salud México, 2003*, México, SSA.
- Sedesol [2004], *Reglas de operación de Oportunidades*, México, Sedesol.
- Sedesol [2003a], *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México, Sedesol, <www.oportunidades.gob.mx>.
- Sedesol [2003b], *Resultado de la Encuesta sobre percepción de los beneficiarios de Oportunidades*, México, Coordinación de Asesores, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, enero.

- Sedesol [2002a], *La medición de la pobreza en México al año 2000*, agosto, México, Sedesol.
- Sedesol [2002b], *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*, agosto, México, Sedesol.
- Sen, Amartya [2003], “El enfoque de las capacidades y las realizaciones”, *Comercio Exterior*, mayo, México, Bancomext, 53(5): 413-423.
- Sen, Amartya [1998], “Capacidad y bienestar”, en M. C. Nussbaum y A. Sen, (comps.), *La calidad de vida*, México, FCE: 54-83.
- Sen, Amartya [1992], “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior*, abril, México, Bancomext, 42(4): 310-322.
- Sen, Amartya [1984], *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza.
- Sen, Amartya [1980], “Equality of what”, en S. M. McMurrin (ed.), *The Tanner lectures on human values*, vol. I, Salt Lake City, University of Utah Press.
- Sen, Amartya [1971], “Choice functions and revealed preference”, *The Review of Economic Studies*, Londres, London School of Economics and Political Science, 38(115): 304-317.
- SHCP [2005a], *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, SHCP.
- SHCP [2005b], *Presupuesto de egresos de la Federación*, México, SHCP.
- SHCP [2002], *Presupuesto de egresos de la Federación*, México, SHCP.
- SHCP [2001], *Elementos de la reforma fiscal*, México, SHCP.
- SHCP [2000], *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, SHCP.
- Silva Herzog, Jesús [1973], *Breve historia de la revolución mexicana*, , México, FCE.
- Solimano, Andrés [2000], “¿El fin de las disyuntivas difíciles?, Revisión de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico”, en Andrés Solimano (comp.), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado, El Trimestre Económico*, México, FCE, 90: 71-94.

- Solís, Fernando y Alejandro Villagómez [1999], “La economía de la seguridad social”, en F. Solís y A. Villagómez (coords.), *La seguridad social en México, El Trimestre Económico*, México, CIDE/FCE, 88: 13-34.
- Soria, Víctor [2000], *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, México, UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés.
- Sottoli, Susana [2002], “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”, *Papeles de Población*, octubre-diciembre, Toluca, UAEM, 34: 43-63.
- Spalding, Rose J. [1985], “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, III(8): 315-349.
- SPP y CGSNI [1979], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de las Familias*, México, SPP.
- Stiglitz, Joseph [2003], “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, Cepal, 80: 7-40.
- Stiglitz, Joseph [1998], “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo hacia el Consenso post-Washington”, *Revista Desarrollo Económico*, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, 151: 691-722.
- Székely, Miguel (coord.) [2005], *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Székely, Miguel y Juan Luis Londoño [1997], *Sorpresas distributivas después de una década de reformas*, Washington, BID.
- Thompson, Edward P. [1991], *Costumbres en común. Estudios en la cultura popular tradicional*, Barcelona, Crítica.
- Tobin, James [1987], *Policies for prosperity*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- Torres, Gerardo [2003], “Necesidades esenciales y pobreza. Conceptos y alternativas para las políticas de desarrollo”,

- ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Arequipa.
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones (coords.) [1993], *Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, México, CIDAC/ Cal y Arena.
- Ugarteche, Oscar [2004], *Veinte años después... La deuda de los países andinos*, Lima, CCLA/PLADES.
- UNESCO [2002], *Education for all: Is the world on track*, EFA Global Monitoring Report, UNESCO.
- Uvalle, Ricardo [2001], “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, 20: 141-170.
- Vilas, Carlos [2000], “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional”, *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, 18.
- Vranken, Jan [2001], “Unraveling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality and exclusion”, en H. T. Andersen y R. V. Kempen (eds.), *Governing European cities*, Aldershot, Ashgate: 71-91.
- Vuskovic, Pedro [1993], *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, CIIH-UNAM.
- Wade, Robert H. [2001], “La creciente desigualdad en la distribución del ingreso”, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, Washington, FMI: 37-39.
- Williamson, John [2003], “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, Washington, FMI: 10-13.
- Williamson, John [1990], “What Washington consensus means by policy reform”, en J. Williamson (ed.), *Latin America adjustment: How much has happened*, Washington, The Institute for International Economics: 5-38.



## ANEXO. ESTRUCTURA DE LA OBRA

Presentación	9
Prólogo	11
Introducción	27

### PRIMERA PARTE

1. La justicia distributiva	35
El utilitarismo y la economía del bienestar	39
El liberalismo radical o libertario	42
El liberalismo igualitario y la teoría de la justicia	47
El socialismo o marxismo clásico y analítico	60
El comunitarismo	64
Hacia un balance	66
2. Las necesidades y los derechos humanos en los regímenes de bienestar	75
Las necesidades humanas	75
Los derechos humanos	80
Los regímenes de bienestar social	87
El régimen conservador, corporativo o institucional	91
El régimen liberal, de asistencia social o residual	91
El régimen socialdemócrata o moderno	92
El régimen rudimentario o mediterráneo	94
El régimen posautoritario	94
El régimen desarrollista	95

Los enfoques de bienestar social	96
La asistencia social	96
El trabajo social	97
La seguridad social	98
El desarrollo social	99
La política social y el Estado	100
Las definiciones	101
Los objetivos	106
Los instrumentos	107
La lógica de funcionamiento	107
3. La estructura social y el Estado	111
La estructura social	111
El Estado, el mercado y la sociedad	114
El Estado: caracterización y razones de su intervención	118
Las bondades y las fallas de mercado	122
Las bondades y las fallas del gobierno	126
Las bondades y las fallas de las organizaciones sociales	130
Los tipos de Estado	131
El Estado de bienestar	132
El Estado neoliberal	140
Estado mínimo	146
Estado moderado o eficiente	153
Estado dinámico o flexible	155
El Estado democrático como alternativa	159
4. La desigualdad y la pobreza	167
El concepto de pobreza	168
Los enfoques tradicionales de la pobreza	172
El enfoque monetario o la pobreza de ingreso	172
El enfoque de necesidades básicas insatisfechas	173
La marginalidad y la marginación	174
El enfoque de medición integrada de la pobreza	175

Los otros enfoques de la pobreza	176
El enfoque de capacidades y realizaciones	176
La exclusión social	178
La vulnerabilidad social	178
La segmentación y la polarización social	179
Segmentación laboral	180
Segregación educativa	182
Segregación socioespacial	182
La seguridad humana	184
La discriminación	184
Reflexiones generales	185

## SEGUNDA PARTE

5. Los modelos de desarrollo en América Latina	191
Los modelos de desarrollo y la política social	192
El modelo desarrollista y la política social tradicional	195
El modelo neoliberal y la política social emergente	197
El modelo de desarrollo humano y nueva política social	201
Los modelos tradicional y emergente de política social en América Latina	212
Balance general	223
6. El Estado, el crecimiento y la pobreza en México	225
Las reformas al Estado en México	225
El Estado mexicano y las etapas económicas	228
El crecimiento económico y la desigualdad en el ingreso	236
El “crecimiento propobre”	249
La región de América Latina	254
El caso de México	260
El mercado laboral	263

El salario	270
La inflación	274
La pobreza y la desigualdad en México	276
La evolución económica y los niveles de pobreza	276
El análisis territorial de la pobreza	288
La pobreza urbana	288
La pobreza rural	289
La marginación y el desarrollo humano	291
La marginación	291
El desarrollo humano	292
Análisis de correlación por entidad federativa	294
Análisis de correlación por municipio	295
Los retos	304
7. El gasto público y social	305
El gasto público y social en América Latina	305
El gasto público y social en México	310
El gasto social	320
El gasto público y el bienestar social	332
La evaluación de la gestión gubernamental	335
8. Las políticas sociales en México	337
El marco general	337
La etapa posrevolucionaria (1920-1940)	338
La etapa de sustitución de importaciones (1941-1982)	339
El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	343
La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	345
La etapa neoliberal (1983-2006)	346
La política económica	346
La política social	350

El Sistema Alimentario Mexicano	356
El Programa Nacional de Solidaridad	356
El Programa de Educación, Salud y Alimentación	357
Diagnóstico	358
Objetivos y diseño	363
Estrategia	366
Cobertura y gasto	368
Consideraciones generales	378
La nueva política social	379
Definición y objetivos	380
Los principios	380
Nueva estrategia integral	383
Democracia, política y ética	388
Papel del Estado	389
Aspectos económicos	393
Nuevo acuerdo social	394
Las realidades emergentes	395
Bibliografía	401

*Justicia distributiva, desigualdad y pobreza en México Estado y política social* es una obra del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La formación estuvo a cargo de José Dolores López Sánchez; se utilizaron fuentes Century Schoolbook de 9, 10 y 11 puntos, Century Gothic y Univers Condensado 9 y 10 puntos. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Ediciones del IIEC.