



00483

1
Lef

"La Política Social en México, 1920 - 1998".

**Un Esfuerzo Insuficiente y poco Eficaz para la
Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social**

T E S I S

Que para obtener el Grado de:

DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

Marcial E. Maciel Silva

División de Estudios de Postgrado de la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México.

Director de Tesis: Dr. Francisco Patiño Ortíz

México, D.F.

Marzo de 1999.

272163

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

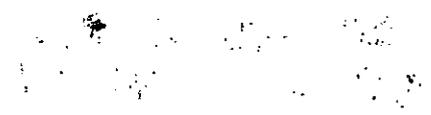


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*A Alicia, Marcial, María del Mar
y a quien ya viene en camino,
con todo mi amor.*

"Me resisto a tener para nuestra nación
a la pobreza como destino."

Luis Donaldo Colosio Murrieta

The great social changes, which are a product of the globalization of the world markets and the adoption of the neo-liberal model, make it indispensable that all sciences, particularly the social ones, participate in the conceptualization and in the new institutional design of what the social development will be in the XXI century. In order to accomplish this task, it is essential that studies concerning Public Administration are involved, -- not only because it is part of their natural area of study of the discipline, but because of the urgent need to instigate a change in the existing economic model in Mexico, and of designing, from that basis, new choices of social policy that replaces current ones.

Dueing to the high social costs brought about by this same model, these last are operating inefficiently and -- as well are generating uncertainty over the real capacity of the Mexican nation to conduct the destiny of the country correctly and within an order that is fair and democratic.

The main proposal of this research work argues that the -- so called neo-liberal model, that was implemented in Mexico from 1983, has not been the solution to generate -- greater well-being among the people. On the contrary, because of it, both poverty and inequality have risen. However, one should not fail to recognize that this same model has made very important contributions to the reduction of the fiscal deficit and the rate of inflation, as -- well as the opening up of the trade and the streamlining -- of the state.

Titulo de la tesis:

La Política Social en México 1920-1998 un esfuerzo insuficiente y poco eficaz para la superación de la pobreza y la desigualdad social "

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

Dr. Francisco Patiño Ortíz

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

UNAM (Facultad de ciencias políticas y sociales)

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 renglones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

Los grandes cambios sociales, producto de la globalización de los mercados mundiales y de la implantación del modelo neoliberal vuelven indispensable el que todas las ciencias, en particular las sociales, participen en la conceptualización y en el nuevo diseño institucional de lo que será el desarrollo social del siglo XXI. Para cumplir con esta tarea, es fundamental el involucramiento de los estudiosos de la Administración Pública no sólo porque forma parte del campo natural de estudio de su disciplina, sino por la necesidad urgente de plantear un cambio en el modelo económico vigente en México y de diseñar, a partir de ahí, nuevas alternativas de política social que sustituyan a las actuales. Estas últimas, debido a los elevados costos sociales arrojados por dicho modelo, están operando ineficazmente y arrojando, generando con ello, incertidumbre sobre la capacidad real del Estado mexicano, para conducir, atinadamente y dentro de un orden jurídico y democrático, los destinos de la Nación. La propuesta fundamental del presente trabajo sostiene, que el llamado modelo neoliberal instrumentado en México a partir de 1985 no ha sido la solución para generar un mayor bienestar de la población. Por el contrario, han aumentado la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, no dejan de reconocerse por parte de dicho modelo los logros alcanzados en materia de reducción del déficit fiscal y de la inflación, así como de la apertura comercial y del redimensionamiento del Estado.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN

Fecha de sollicitud: _____

Firma del alumno

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del Jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del Jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

Biblioteca del Plantel

Biblioteca Central

Entrega ejemplares de tesis

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------	---

CAPITULADO

1. Antecedentes de la Situación Social en México	23
1.1. Etapas Históricas	
1.1.1. El Tiempo Prehispánico	25
1.1.2. La Colonia	26
1.1.3. La Revolución de Independencia	36
1.1.4. La Reforma y el Imperio	50
1.1.5. La República Restaurada y el Porfiriato	
1.1.5.1. <i>La República Restaurada</i>	55
1.1.5.2. <i>El Porfiriato</i>	59
1.1.6. La Revolución Mexicana	
Etapa 1910-1920	69
Etapa 1921-1929	75
1.2. El Marco Jurídico-Social	
1.2.1. Los Derechos Sociales de los Mexicanos	
1.2.1.1. <i>México: Pionero de la Constitucionalización de los Derechos Sociales</i>	79
1.2.1.2. <i>Antecedentes Históricos</i>	79
1.2.1.3. <i>El Derecho Social en la Constitución de 1917</i>	83
1.2.2. Los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana	
1.2.2.1. <i>Concepción</i>	84
1.2.3. Evolución de los Derechos Sociales en la Legislación Mexicana	
1.2.3.1. <i>Los Derechos de los Trabajadores</i>	87
1.2.3.2. <i>El Derecho Social a la Tierra</i>	88
1.2.3.3. <i>El Derecho a la Salud</i>	91
1.2.3.4. <i>El Derecho a la Educación</i>	94
1.2.3.5. <i>Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Complementarios</i>	98
1.2.4. La Situación Actual de los Derechos Sociales en México	99

2. La Política Social en México (1920-1982)	
2.1. Política, Políticas y Política Social	
2.1.1. Política	101
2.1.2. Políticas	102
2.1.3. Política Social	110
2.1.3.1. <i>La política social y el Estado de Bienestar</i>	111
2.1.3.2. <i>Experiencias relevantes: Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos</i>	125
2.1.3.2.1. La experiencia inglesa	126
2.1.3.2.2. La experiencia alemana	132
2.1.3.2.3. La experiencia estadounidense	135
2.2. La Política Social en México (1920-1982)	140
2.2.1. El Periodo Formativo: 1920-1934	145
2.3. Desarrollo Capitalista Independiente e Igualdad Social	
2.3.1. El Periodo 1934-1940	148
2.4. Crecimiento Económico y Desigualdad (1941-1982)	
2.4.1. El Periodo 1941-1946	150
2.4.2. El Periodo 1947-1952	152
2.4.3. El Periodo 1953-1958	154
2.4.4. El Periodo 1959-1964	156
2.4.5. El Periodo 1965-1970	157
2.4.6. El Periodo 1970-1976	162
2.4.7. El Periodo 1977-1982	166
3. La Política Social en México (1982-1998)	174
<i>Neoliberalismo, Inequidad y Empobrecimiento</i>	
3.1. El Periodo 1982-1988	176
3.1.1. El Impacto Económico de la Crisis en el Bienestar Social	
3.1.1.1. <i>La Explicación Económica</i>	180
3.1.1.2. <i>Los Costos del Ajuste del Gobierno De Lamadrista</i>	182
3.2. El Periodo 1988-1994	184
3.2.1. El Proyecto Salinista de Reforma del Estado	186
3.2.2. El Programa Nacional de Solidaridad	189
3.2.2.1. <i>La Propuesta del PRONASOL</i>	191

3.2.2.2. <i>Resultados Generales del PRONASOL</i>	191
3.2.2.3. <i>Críticas al Programa Nacional de Solidaridad</i>	198
3.2.3. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	202
3.2.3.1. <i>La Negociación</i>	204
3.2.3.2. <i>Las Críticas Opositorias a la Firma del Tratado</i>	206
3.2.4. El EZLN: La Rebelión Armada	210
3.2.5. El Programa de Privatizaciones	213
3.2.6. Los Problemas del Programa Económico	215
3.3. El periodo 1994 - 1998	
3.3.1. Gasto social: menos recursos, mayor pobreza	219
3.4. Comentarios Generales al Programa Neoliberal en México	224
3.4.1. El Balance Económico	228
3.4.2. El Balance Social	233
4. Reforma del Estado, Administración Pública y Política Social	245
4.1. La Reforma del Estado Mexicano y la Administración Pública	248
4.1.2. La Reforma del Estado y la Política Social	250
4.2. La Administración Pública y la Política Social	252
4.2.1. La Administración Pública y la Política Social en el ámbito institucional centralizado	253
4.2.2. La Administración Pública, el Desarrollo Regional y la Política Social	271
5. Metodologías para la Medición de la Pobreza	
5.1. Las Metodologías	280
5.1.1. El Debate sobre las Metodologías en Latinoamérica y México	282
5.1.1.1. <i>El Método de Ingreso o de la Línea de Pobreza</i>	284
5.1.1.2. <i>El Método del Ingreso en su Variante Alimentaria</i>	288
5.1.1.3. <i>El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas</i>	292
5.1.1.4. <i>El Método Integral de la Pobreza</i>	295
5.2. El Caso de México (1984-1992)	298
5.2.1. Resultados	300
5.2.1.1. <i>Tendencias de la Economía y Evolución de la Pobreza</i>	301

5.2.1.2. <i>La Distribución del Ingreso</i>	302
5.2.1.3. <i>La Pobreza Urbana y Rural y la Concentración del Ingreso</i>	303
5.2.1.4. <i>Indicadores Compuestos de Bienestar</i>	305
6. La Búsqueda de una Estrategia Social Alternativa	310
6.1. Las Nuevas Tendencias en Latinoamérica y en México	
6.1.1. La Corriente Cepalina	311
6.1.2. La Corriente del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza	314
6.1.3. La Corriente Crítica	317
6.2. Elementos a Considerar en el Diseño de una Política Social Alternativa para México	321
CONCLUSIONES	327
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA	339

INTRODUCCIÓN

Los grandes cambios sociales, producto de la globalización de los mercados mundiales y de la implantación del proyecto neoliberal, vuelven indispensable el que todas las ciencias, en particular las sociales, participen en la conceptualización y en el nuevo diseño institucional de lo que será el desarrollo social del siglo XXI.

Para cumplir con esta tarea, es fundamental el involucramiento de los estudiosos de la Administración Pública no sólo por que forma parte del campo natural de estudio de su disciplina, sino por la necesidad urgente de plantear un cambio en el modelo económico vigente y de diseñar, a partir de ahí, nuevas alternativas de política social que sustituyan a las actuales. Estas últimas, debido a los elevados costos sociales arrojados por dicho modelo, están operando ineficazmente y generando con ello incertidumbre sobre la capacidad real del Estado mexicano para conducir, atinadamente y dentro de un orden justo y democrático, los destinos de la Nación.

Por tal motivo, los administradores públicos no pueden permanecer neutrales o pasivos ante un panorama a todas luces injusto y en donde: veintiséis millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza extrema; el cuarenta por ciento no tiene drenaje en sus casas; el veinte por ciento no tiene acceso a los servicios de salud; el quince por ciento no cuenta con agua potable; uno de cada cien niños que ingresa a la primaria concluye la licenciatura; uno de cada tres niños que nacen tiene problemas de nutrición; uno de cada cien mexicanos no sabe leer ni escribir; en 1996, sólo quince personas (cada una) tenían un patrimonio superior a los mil millones de dólares, por lo que su riqueza combinada era superior al nueve por ciento del producto interno bruto y, en contraste, quince por ciento de la población sobrevivía con un dólar al día.¹

En razón a lo anterior, la propuesta fundamental del presente trabajo de tesis sostiene que el modelo de desarrollo económico neoliberal vigente en el país, cuya presencia dio inicio en 1983 siendo presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, que se consolidó en el sexenio del presidente Carlos Salinas y que permanece inalterable hasta el día de hoy a poco más de la mitad del mandato presidencial de Ernesto Zedillo, no ha sido la solución para generar un mayor bienestar de la población. Por el contrario, a partir de su instrumentación la economía mexicana se ha caracterizado por: alta vulnerabilidad externa; desplome de los coeficientes de ahorro inversión; inequidad en la distribución del ingreso; crecimiento sustancial del desempleo; menor calidad de los

¹ Informe sobre desarrollo humano, PNUD, 1998; México Social 1996-1998, Banco Nacional de México, (BANAMEX); Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición, 1996. Instituto Nacional de Nutrición (INN). México.

los servicios educativos y asistenciales; e, incremento de la desnutrición infantil y de la pobreza extrema. Se sigue deteriorando la economía no exportadora y, en general, las condiciones productivas del país. Asimismo, continúan en ascenso la alta concentración del ingreso y de la riqueza nacional, así como de la deuda interna (aunque técnicamente no reconocida como tal; recuerdese el debate reciente sobre el Fondo de Protección al Ahorro – FOBAPROA-) y de la ya crónica dependencia de los flujos externos de inversión.

Sin embargo, se le reconocen como acciones positivas a: la implementación de la apertura comercial e inserción creciente de las exportaciones mexicanas en la economía internacional; la liberalización de los flujos de inversión extranjera; la privatización de las empresas paraestatales; la liberalización de los mercados financieros y de los precios internos en la economía; así como la privatización de algunos servicios de infraestructura pública. También se redujo el papel sobredimensionado del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico. Finalmente, otras de las acciones positivas del modelo neoliberal han sido la eliminación del déficit fiscal y el combate a la inflación.

Comparativamente, el balance final del modelo en materia de crecimiento, empleo, salarios, concentración de la riqueza y bienestar social, entre otros, ha sido negativo. Sin embargo, cabe aclarar que la propuesta de la presente tesis no pretende volver al pasado, por el contrario, ésta se fundamenta en que para México sería inconveniente pretender regresar al modelo de Estado grande del tipo corporativo y ademocrático que lo condujo a la crisis financiera de 1982 y cuyas características son ampliamente tratada en el capítulo dos. Como igualmente inconveniente es la adopción, sin más, de un proyecto neoliberal caracterizado por la exclusión económica y social de las mayorías -en un país con elevados índices de pobreza-, aunque se encuentre más dispuesto a la apertura democrática que el anterior.

En los hechos, el país está clamando con urgencia por un modelo de desarrollo que genere el crecimiento económico y los empleos que la sociedad demanda; asimismo, que armonice de manera simultánea crecimiento económico con bienestar social. Además, que sus decisiones descansen plenamente sobre procesos y estructuras democráticas. Un proyecto que conciba una política social efectiva, orientada a fortalecer las capacidades básicas de la población; que promueva la descentralización y el fortalecimiento de los estados y de los municipios; un modelo que tenga como prioridad social el combate a la pobreza extrema. En fin, un proyecto que armonice tradición y modernidad, y que tenga como premisa fundamental, para el logro de todo lo anterior, hacer valer en toda su dimensión el Estado de derecho.

Existe conciencia por nuestra parte de que pretender cambiar el modelo de desarrollo vigente en el país es tarea extraordinariamente difícil, no sólo por el poder que

representan los grupos actualmente beneficiados por él, sino también por la compleja red de intereses de carácter internacional que se ha visto favorecida por el proceso de globalización y apertura comercial y financiera mundial. En razón de ello, y en tanto las condiciones nacionales e internacionales no favorezcan un cambio profundo del modelo, pareciera ser que la salida más sensata para México consistiría en manejar el estrecho margen de maniobra en materia de desarrollo social con la mayor eficiencia, eficacia y equidad; y, al mismo tiempo, insistir en precisar nuevamente el campo de acción del Estado mexicano en materia social, más como producto de un ejercicio racional y democrático, y no como en el pasado, cuando éste actuó como “un producto combinado de la *tradición*, la *acumulación* y la *centralización*”.²

Así, el reto del Estado mexicano en el siglo venidero, y por ende de los investigadores académicos y profesionales de la administración pública en el país, deberá ser la concepción de un modelo que haga crecer nuevamente la economía al menos a la tasa histórica sostenida del 6% durante los cuarenta años anteriores a la implantación del actual modelo, tasa que rebasó por mucho el porcentaje del crecimiento poblacional en su tiempo. Sin embargo, dicho crecimiento, a diferencia de en el pasado, deberá hacerse con equidad y justicia, a fin de no repetir la historia económica ya conocida. Asimismo, se deberá disponer de una política social que, cuantitativa y cualitativamente, eleve los niveles de bienestar y que elimine eficazmente las enfermedades endémicas de la pobreza, y en particular, de la pobreza extrema.

Ahora bien, el deseo por vislumbrar ese mejor futuro social invita de alguna manera a una revisión de lo realizado. Es por ello muy recomendable para los estudiosos de las políticas sociales, adentrarse en la historia del país y en particular en su historia social. A modo de sugerencia también, se recomienda revisar tanto el periodo histórico de la etapa previa al nacimiento del Estado mexicano como la posterior al mismo. Ello, sin duda, facilita una mejor y más profunda comprensión del gran avance que representó la creación del Estado y la aparición, con él, de ideas y hechos que dieron pie para que una vez instituido éste, se fuera involucrando, paso a paso, en la atención de los “asuntos sociales”. Dicho involucramiento representa en sí un elemento fundamental para entender la complejidad de su quehacer, lo diverso de su presencia y la evolución acompañada de su aparato administrativo dentro del ámbito creciente de su acción.³

Asimismo, para una comprensión más amplia de los antecedentes de las políticas sociales en México, es necesario recurrir primeramente a aquellos países en donde se originaron las primeras acciones en la materia, países que con la fuerza de sus doctrinas y de su acertado proceder, lograron influenciar al resto del mundo. Así, lo que hoy se conoce como políticas sociales, tuvo su aparición en Europa desde el siglo pasado, como

² Véase, Guerrero, Omar (1989). El Estado y la Administración Pública en México. INAP. México.

³ (Ibid)

un fenómeno moderno y vinculado a la acción social del Estado.

En este sentido, Inglaterra y Alemania ocuparon un lugar destacado respecto a las experiencias nacionales pioneras de las políticas sociales. La primera como legado de la época victoriana decimonónica y que se puso en marcha a comienzos del presente siglo, y la experiencia alemana, por su parte, que estuvo asociada a la figura de Bismarck durante el imperio a fines del siglo XIX y a la República de Weimar en la inmediata primera posguerra

La importancia de esos procesos irradió su influencia, primeramente, sobre la orientación y la puesta en práctica de las políticas sociales en la Europa Occidental, y con posterioridad en el resto del hemisferio. En especial, esa repercusión fue notoria en el lapso de las dos guerras mundiales.

Las primeras posiciones asumidas frente a la pobreza que imperaban en Inglaterra, en su fase expansiva del siglo XIX, establecían que ésta no era resultado del sistema económico. Por el contrario, la lectura de ese proceso de miseria fue inicialmente circunscrito al ámbito individual de los sectores degradados. En los círculos gubernamentales de esa época, era frecuente afirmar que las persona carentes o con muy bajos ingresos habían perdido su autoestima y, por ello, habían llegado a vivir en condiciones límite. Por lo tanto se consideraba que esos sectores asumían plenamente el estigma de ser pobres. Entendido como un hecho natural, se argumentaba que pobres siempre hubo y habrá. Una idea idéntica también se aplicaba al desempleo, fenómeno que se atribuía a individuos carentes de voluntad y disciplina para el trabajo.

Esta interpretación de la pobreza se derivaba en lo fundamental de una concepción individualista de la sociedad. De ella se desprendía que este tipo de situaciones eran responsabilidad de las personas y no de la sociedad y su modo de funcionamiento, y mucho menos tenían que ver con el papel del Estado.

Bajo esta perspectiva, las primeras instituciones públicas creadas en la época victoriana -como la *Ley de Pobres* de 1874 y su régimen de vigilantes- constituyeron mecanismos o instituciones semipenales donde se atendía o, más bien, se confinaban a esos pobres "estructurales". Desde entonces ya se hacía diferencia entre estos pobres y aquellas personas pauperizadas pero que habitaban y se apoyaban todavía en su núcleo familiar. Este tipo diferenciado de pobres contaba con cierta protección en sus demandas específicas de salud, con especial énfasis las mujeres y los niños que trabajaban en tareas informales. Las *actas fabriles*, aprobadas en 1854, comenzaron a constituir incipientes formas de reglamentación del trabajo bajo el control de inspectores o vigilantes especiales.

Para la opinión pública, los hechos denunciados por diversos testimonios a fines del

siglo pasado, fueron un “ descubrimiento” y una afrenta a la civilización. Testimonios que irrumpieron en la literatura, como por ejemplo en las obras de Charles Dickens, denotan las paupérrimas condiciones de vida de las gentes de Londres y York.

Aunque esa toma de conciencia pública fue importante, al asumir la pobreza como una expresión de la problemática social -más que como un hecho o fenómeno individual- ésta se reforzó cuando las condiciones económicas depresivas y los conflictos sociales se desataron en Inglaterra en la última década del siglo XIX.

En los umbrales del presente siglo, Inglaterra asistió, en consecuencia, a una renovación de medios y fines para atender las cuestiones sociales, atribuyendo al Estado un papel más activo en materia de recursos destinados a ese objetivo y a una mayor atención en materia de resultados. En suma, comenzó a institucionalizarse una política social y a configurarse las bases de un Estado de Bienestar.

El tránsito conceptual de la pobreza como fenómeno, posteriormente problema y luego objeto de una política social, representó un proceso de cambio en el tipo de gestión estatal inglesa. Se superaron ciertos criterios de control y de asistencia marginal a los pobres, con el fin de pasar a una fase de elaboración de una política social que tuviera alcance más amplio en materia de objetivos e instrumentos.

Finalmente, la configuración de las políticas sociales y la democratización fueron dos procesos convergentes en Inglaterra. La pobreza, como problema social, obligó a conciliar el liberalismo económico y la democracia política en el país líder del mundo capitalista de esa época.

En Alemania, los antecedentes se sitúan durante el gobierno de Bismarck y la República de Weimar. La experiencia alemana de Bismarck tuvo un sello diferente en sus preocupaciones sociales respecto a la experiencia inglesa. Ante todo, fue el intento de tratar la problemática social desde una perspectiva política autoritaria, de modo que fuera útil al proyecto de unificación nacional y funcionara como un antídoto contra las ideologías socialistas (gestoras de reivindicaciones y conflictos obreros), en un contexto económico de desarrollo tardío y proteccionista.

Su aporte más conocido fue el establecimiento del seguro social obligatorio, instrumento que sería adoptado de manera creciente en el continente europeo y en otros países.

La política social alemana se concretó, básicamente, al Código de Seguros de 1911, y su costo era cubierto por contribuciones de trabajadores y empleadores, y completado por el Estado: aunado a una Ley de Pobres y un régimen de supervisión sobre la asistencia voluntaria a los menesterosos.

Aún cuando Otto Von Bismarck, según sus críticos, no fue un genuino reformista social. Sin embargo, sí fue el gestor del concepto y la instrumentación de la seguridad social (asociada a mecanismos de asistencia); posición que orientó la mayoría de los debates y decisiones sobre la política social hasta la segunda guerra mundial.

Por otra parte, la República de Weimar (1919), trajo cambios fundamentales en la esfera de la política social, en especial porque intervino en el campo de las relaciones industriales, vedado por Bismarck. Al respecto, cabe recordar que durante la Primera Guerra Mundial se impulsó el poder de los sindicatos obreros, lo que permitió una organización muy avanzada de los trabajadores alemanes.

En la teoría y en la práctica, la República de Weimar garantizó el derecho de los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconoció la negociación colectiva y los sindicatos, permitiendo así la cogestión a nivel de empresas. Llevó a su más alta expresión la institución del contrato colectivo y los mecanismos de resolución de los conflictos con la mediación del Estado. También pertenece a la República de Weimar, el crédito de haber expandido el sistema de seguro social al desempleo.

En el presente, la seguridad social de Alemania, es una de las más avanzadas del mundo, es una mezcla del seguro social, de la previsión y de la asistencia estatales. Los seguros son obligatorios para los asalariados (excepto para los asalariados de altos ingresos, los profesionistas liberales y los trabajadores autónomos). El Estado las supervisa jurídicamente e interviene en la administración únicamente en los casos de cogestión y del seguro del desempleo.

Otra forma de adentrarse en los antecedentes de las políticas sociales en México y en el mundo, además de los estudios comparativos, es a partir de un seguimiento de la acción evolutiva del Estado, dando principio con la conocida versión mínima de los gobiernos como proveedores de un sistema de defensa, de un sistema impositivo y, a su vez, de seguridad respecto al orden interno: preservación de la integridad de las personas, de los derechos de propiedad básicos, etc. hasta alcanzar la realidad política y económica de las sociedades y de los gobiernos del siglo XX.

Ambas opciones finalmente conducen a confirmar que hoy todos los gobiernos modernos del mundo tienen algún tipo de política social, independientemente de las preferencias y tendencias ideológicas y políticas de su población. En su sentido más amplio, las políticas sociales en la actualidad tienen como objetivo primordial el mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo estas últimas a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos como: alimentarse,

proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social.

Sin embargo, no todas esas políticas logran sus objetivos. En México por ejemplo, se vio como en el periodo posrevolucionario los propósitos sociales de los legisladores constitucionalistas de 1917, no se tradujeron en beneficios para quienes más lo requerían, si no para quienes estaban mejor posicionados, es decir, para aquellos grupos sociales organizados que brindaban legitimidad y respaldo político al régimen emergido de la lucha armada.

Efectivamente, dicho régimen nació con el compromiso de hacer frente al gran reto de la justicia social postergada. Sin embargo, este problema nunca se definió explícitamente en forma de una política social deliberada, otras fueron las prioridades políticas en el curso del tiempo. Con todo, el compromiso de enfrentar el problema de justicia social se aprecia tanto en el discurso como en la letra del Constituyente de 1917. Así, por vez primera, el Estado mexicano asume la responsabilidad de luchar para lograr un desagravio ante las injusticias ancestrales: la eliminación de la desigualdad como característica dominante de la sociedad mexicana. Se puede decir, en cierto sentido, que el pacto que subyace a la Constitución de 1917 tuvo en la búsqueda de la justicia social una de sus principales motivaciones, y que fue también uno de los más importantes factores de consenso de las fuerzas revolucionarias.

Durante los años siguientes al compromiso constitucional con los más desfavorecidos, se crearon servicios sociales, dependencias y organismos públicos, leyes y reglamentaciones que buscaban atenuar las carencias de muchos para reducir la desigualdad. Sin embargo, la pobreza, aunque en términos relativos disminuyó durante el periodo de 1920 a 1998, en términos absolutos creció y, por lo tanto, el problema de la desigualdad persiste.

Hoy en día el mejoramiento humano y material de los sectores más desfavorecidos de la sociedad mexicana es, aparte de concepciones políticas e ideológicas, una precondition por todos aceptada para el desarrollo. No es posible en las sociedades modernas que alguien suponga que el desarrollo económico y político de un país pueda ser alcanzado si de manera paralela no se resuelve los problemas endémicos de la pobreza y de la desigualdad. En este sentido, y a diferencia del pasado, se ha vuelto prioritaria en todo el mundo la lucha contra la pobreza y, en particular, la pobreza extrema. Sin embargo, aunque todos coincidan en el objetivo, las diferencias se han en los medios y en las prioridades.

La política social bajo el modelo vigente, ha estado subordinada a la atención especial que éste otorga a las bondades del mercado y a los equilibrios macroeconómicos. Se están realizando esfuerzos importantes para hacer más eficiente y más eficaz el uso y

destino del gasto social; asimismo, en lo referente a la localización de la población objetivo -mapeo de la pobreza extrema-, en tratar de evitar el intermediarismo clientelar para la entrega de recursos -el Programa Nacional de Solidaridad fue severamente cuestionado en este punto-; en la búsqueda de paquetes de atención integral a través del programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA); y en continuar promoviendo la participación organizada de los grupos beneficiados. No obstante, resulta paradójico el hecho de que ahora que supuestamente se están realizando mayores esfuerzos para el diseño de una política social deliberada y que se cuenta con un congreso plural y de mayoría opositora, se presente al mismo tiempo una notable carencia de recursos presupuestales para todas las ramas del quehacer público y, por ende, para el gasto social.

A pesar de ello, es decir de la precariedad de recursos públicos, lo verdaderamente preocupante es que la economía desde 1983 no ha crecido a una tasa suficiente para atender la demanda creciente de empleos. En el mismo sentido, las prioridades del modelo hacia el sector exportador de la economía han provocado un marcado descuido hacia los sectores productivos medio, pequeño y micro del país, mismos que por razones estructurales hoy se encuentran ajenos al proceso de exportación, siendo que en las circunstancias actuales su importancia es vital para la economía popular ya que son los mayores generadores de empleos en el país.

De lo anterior, se infiere que en poco o nada contribuye a elevar el bienestar de la población el hecho de que el gobierno este diseñando, supuestamente, mejores políticas sociales, más participativas, más eficientes y más eficaces si éstas no impiden ni siquiera el crecimiento de la pobreza extrema en el país. Por tener otras prioridades -ya señaladas- el actual modelo económico, sólo en el discurso, ha probado su preocupación por el bienestar efectivo de las familias mexicanas; en los hechos, los resultados demuestran todo lo contrario. No parecen existir pues más opciones frente al modelo vigente que: desecharlo, adaptarlo -para que reduzca al menos su muy elevado costo social- o continuar con su aplicación hasta provocar eventualmente una situación socialmente insostenible, cuyo desenlace pudiera desembocar en un violento problema social.

Esta eventualidad no deja de ser paradójica, precisamente hoy que los mexicanos cuentan con instituciones provenientes de un mayor avance democrático. Por tal motivo, es verdaderamente preocupante el observar la gran tolerancia y pasividad gubernamental producto de una patética insensibilidad: partidista; empresarial; eclesiástica; mediática e intelectual para hacer frente a una situación que diariamente registra marcados detrimentos en los niveles de vida de la mayoría de los mexicanos y, con ello, de sus legítimos anhelos de justicia social.

Por otra parte, durante la búsqueda de un marco teórico adecuado para el análisis

conceptual de las políticas sociales en el país, se tomaron en consideración dos hechos básicos: a) que la sociedad mexicana es una sociedad históricamente caracterizada por la pobreza y la desigualdad social, y b) que, desde hace varios lustros, el modelo económico vigente no ha sido capaz de impedir el que amplios sectores de la población estén descendiendo socialmente para ir a engrosar las filas de los pobres moderados en el mejor de los casos o, bien, las de los pobres extremos en el más desafortunado.

En la revisión de la literatura referente a la pobreza y la desigualdad, se analizó la obra de John Rawls, *La Teoría de la Justicia*. Esta obra es para algunos pensadores uno de los trabajos más importantes en la teoría y la filosofía política de los últimos años. Fundamentado en la filosofía kantiana, el trabajo de Rawls inicia una corriente de pensamiento político conocida como el liberalismo igualitario. A ella se asocian, entre muchos otros, los importantes trabajos de Amartya Sen, ganador del premio Nobel en economía en 1998.

En la *Teoría de la justicia*, implícitamente Rawls, se propone darle un tratamiento especial al criterio de justicia distributiva privilegiado por la mayoría de las teorías liberales: *la igualdad de oportunidades*. La igualdad de oportunidades es un criterio atractivo por que supone que el destino de la gente no debe estar determinado por su circunstancia social, sino por su elección individual; es decir, en una sociedad donde priva la igualdad de oportunidades, el objetivo es que las diferencias de ingreso y de riqueza tienda a ser más producto del mérito y de la elección individual, que de la suerte de haber nacido en una familia con altos niveles de ingreso y de riqueza. En suma, lo que subyace al argumento de igualdad de oportunidades es una crítica al mercado: en ausencia de una base social, el individuo pierde su capacidad de elección y, por lo tanto, de autodeterminación.⁴

Como toda gran obra, *A Theory of Justice* ha sido objeto de alabanza y vituperio. Una de las críticas más comunes es que la obra de Rawls ha suscitado múltiples aclaraciones por parte de su autor, debido a lo nebuloso de muchas de sus partes. De estas críticas han surgido debates interesantes entre los cuales destaca el sostenido con Amartya Sen.⁵

El punto que intenta enfatizar Rawls frente a Sen, es el de los *bienes sociales básicos*: derechos; oportunidades; libertades; ingreso y riqueza; y, la base social para el autorespeto. El concepto es que si los individuos entran a los mercados sin algún tipo de propiedad o dotación de capital, sus capacidades de elección y de autodeterminación se vera ensombrecida. Es por ello que los individuos deben ser dotados de capital físico y humano antes de participar en los mercados. Esta dotación de capital toma la jerarquía

⁴ Véase, Rawls, John (1985). *Teoría de la Justicia*. FCE. México.

⁵ Amartya, Sen (1990). "Individual Freedom as a Social Commitment", en *The New York Review*. Junio. USA. pp. 49-54

de la igualdad de recursos que está antecedita por la libertad y la igualdad de oportunidades.

No son *bienes sociales básicos* los que han de igualarse, le dice Sen a Rawls, sino un conjunto de *capacidades básicas* que le permitan realmente al individuo elegir con libertad. El concepto de las capacidades básicas se define a partir de un conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las diferentes esferas sociales. Sen no define un índice de funciones específico, puesto que -según él- las funciones básicas varían de una sociedad a otra.

Sin embargo, Sen sugiere considerar funciones tales como nutrición adecuada, salud y educación básica. El concepto de las *capacidades básicas* es muy atractivo porque no se trata más del bien entendido en términos solamente cuantitativos, sino de una función cualitativa; es decir, no se trata de dotar a un individuo de un certificado de primaria o de una credencial del Seguro Social, sino de las capacidades de leer, escribir y pensar analíticamente, y de la posibilidad, en los hechos, de poseer una buena salud. Por lo tanto, ese conjunto de capacidades básicas incluyen aquellas funciones elementales que le permiten a un individuo participar en la vida social de una comunidad.

El argumento de Sen para preferir *la igualdad de capacidades básicas* por encima de *bienes básicos* es que aquellas representan un peldaño más cercano en la cima de la libertad de elección. A diferencia del concepto Rawlsiano, el objetivo de las capacidades básicas no se detiene en el bien mismo, sino en la función: la distribución no se agota si no existe la certeza de que el individuo posee los elementos básicos para construir, para elegir su propio destino.

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

Esta política de proveer las capacidades básicas por igual es prescindible sólo si la política trabaja en beneficio de las personas en la peor situación. Lo que subyace a este criterio distributivo es una redefinición del papel del gobierno en la sociedad.⁶

El gobierno se deberá responsabilizar de crear las condiciones para que los individuos adquieran esas capacidades básicas -responsabilidad que puede incluir toda clase de

⁶ Amartya, Sen (1982). "Equality of What", en *Choice, Welfare and Measurement*, Massachusetts, Blackwell & MIT Press. USA. pp. 367-369

acciones específicas en materia de gasto, de infraestructura, de educación, etcétera-. Por eso, se puede decir que este criterio distributivo deriva más bien en una política social destinada a atacar la pobreza y no la desigualdad por la desigualdad misma.

Lo que busca en el fondo dicho criterio distributivo no es una sociedad de iguales, sino de iguales en cuanto a las oportunidades para ser diferentes. En este sentido si se entiende a la pobreza como la carencia de las capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados, este criterio distributivo implicaría más bien principiar por eliminar la pobreza y no la desigualdad, toda vez que esta última, en el largo plazo, sería resultado de la eliminación de la primera.

En otras palabras, el problema de la desigualdad que no proviene de la elección individual se irá atenuando sólo en el tiempo mientras más y más individuos cuenten con las capacidades básicas necesarias para su autodeterminación.

La implicación fundamental de la nueva política social es que, de darse las condiciones para la elección individual e instrumentarse el criterio Rawlsiano modificado por Sen, se dotaría a los individuos en las peores condiciones de la sociedad de una base social mínima para el ejercicio de la autodeterminación. Llevada a un terreno un poco más concreto, esta aseveración significaría, en el ámbito económico, que cualquier individuo debería tener la capacidad para participar productivamente en los mercados. En el terreno político ese mismo individuo con mejores niveles de educación, salud, vivienda y nutrición contaría con mayores posibilidades de participar en el "mercado político". Esto mismo llevado a nivel de colectividad tendría repercusiones enormes para la democracia, al facilitar una mayor participación y una mayor vigilancia del ejercicio del poder.

En términos de política social, tanto para Rawls como para Sen, el *Principio de diferencia* es esencial para comprender su concepto de equidad. El Principio implica que los productos de aquella deben dirigirse preferencialmente hacia los individuos en la peor situación, es decir, los más pobres de los pobres -los pobres extremos-. Sin embargo, la pobreza no deberá definirse en términos de sus síntomas -los diferentes niveles de ingreso o consumo-, sino más bien en términos de sus causas. La pobreza se define entonces como la falta de las capacidades básicas que impiden al individuo aumentar sus niveles de ingreso y consumo. Por tanto, la pobreza, se podría considerar como una enfermedad endémica, porque el pobre es pobre porque no puede dejar de serlo.

En este sentido, podemos decir que en México la acción social del Estado estuvo durante el periodo posrevolucionario más orientada hacia el objetivo de aumentar los ingresos como medio para combatir la pobreza que en atacarla en sus causas: eliminar la

incapacidad del individuo para generar ingresos. El peligro de atender la pobreza a través de subsidios al ingreso o al consumo, es que cuando el Estado por las razones que se quiera se ha visto obligado a reducir el gasto social, los niveles de pobreza se han disparado.

Hoy, bajo las condiciones del modelo neoliberal en que la conquista de los mercados externos o interno se ha convertido en el paradigma de su acción, la mayoría de los mexicanos no están capacitados para competir en “ganar mercados”. Una economía con las características de la mexicana, en donde existe abundancia de mano de obra y escasez de capital, el costo de la mano de obra (es decir, del trabajo), es en consecuencia relativamente barato. Esto constituye una de las ventajas comparativas del país. Sin embargo, teóricamente, conforme la economía empieza a crecer e ingresan capitales a la misma, se aumenta la producción e inicia una etapa de crecimiento sostenido; en ese momento, la dinámica del crecimiento económico se vuelve dependiente de la población, de su nivel de conocimientos y habilidades, de su capacidad para manejar las nuevas tecnologías y para crear e innovar; en suma, de su productividad marginal. En un horizonte de largo plazo han dicho Alvin y Heidi Toffler, en su obra *El Cambio del Poder*, que “ el crecimiento económico futuro descansará en el cambio tecnológico y en la acumulación de capital humano”.⁷

Desafortunadamente para los mexicanos de hoy, el camino de la modernidad neoliberal sólo es transitada por algunos; los menos, los que sí están capacitados para competir y eventualmente “ganar”. El resto, la gran mayoría: los ajenos al mercado, los carentes de medios y de capacidades para competir: los habitantes del México tradicional, éstos están completamente marginados de los beneficios del modelo. Dicha exclusión, que se podría pensar deliberada, está revirtiendo décadas de un moderado y selectivo bienestar social que -no obstante su dimensión y rango- sirvió para dotar al país de infraestructura social básica, misma que hoy, agobiada por la falta de crecimiento económico y de una muy mermada capacidad de recursos para atender el gasto social, se encuentra en riesgo de continuar deteriorándose hasta prácticamente desaparecer o de verse reducida a su mínima expresión. Con todo ello, lo único que se ha logrado en los últimos tres lustros en materia de bienestar social, es un incremento sustancial de la pobreza y por ende, de la desigualdad.

En consecuencia, el modelo vigente no resuelve ni parece que su objetivo sea el de dar solución a la persistencia crónica del México dual, caracterizado por la dicotomía existente entre modernidad vs tradición. Dicha dualidad, valga decirlo, ha sido en parte una de las causas que han impedido desde siempre que el Estado mexicano haya podido conciliar y armonizar ambos valores en favor de un proyecto integral e incluyente de

⁷ Toffler, Alvin & Heidi (1992). *Power Shift*, Bantam. New York, USA. p. 16

desarrollo nacional.

Expresado lo anterior, se exponen a continuación: el objetivo, el tipo de investigación, la estructura y el contenido del presente trabajo de tesis. El propósito del mismo es conocer y analizar tanto las etapas históricas del México social previas al nacimiento de las políticas sociales en el país, como la evolución posterior de estas últimas, sus principales influencias tanto internas como externas y las características relevantes que han hecho de ellas un objeto singular de estudio. Asimismo, evaluar su impacto en la sociedad mexicana a través de sus resultados tanto cuantitativos como cualitativos, valorar las estructuras administrativas que las instrumentaron y presentar la propuesta fundamental de la tesis con sustento en el marco teórico y en congruencia con los resultados propios de la investigación. Finalmente, arribar a las conclusiones por capítulo.

Para ello se llevó a cabo una amplia investigación documental: bibliográfica, hemerográfica y de documentos oficiales referentes al tema, con la idea de revisar los antecedentes históricos y usarlos de base para explicar, evaluar y proponer los elementos recomendables para la elaboración de una política social alternativa. Para tal efecto, el trabajo se dividió en seis capítulos, esta introducción, el apartado de las conclusiones y la bibliografía y hemerografía consultada. En cada capítulo se estableció, en particular, un planteamiento específico sobre el asunto a tratar; su relación con el siguiente capítulo y en general con todo el cuerpo del estudio. Así, en el capítulo uno se revisan los antecedentes de la situación social en México previos al nacimiento del Estado surgido de la lucha armada de 1910. Movimiento revolucionario éste, que plasmó su basamento ideológico en la Constitución de 1917, misma que sirvió de inspiración para la acción social del Estado durante el periodo posrevolucionario.

La revisión de los antecedentes sociales, en dicho capítulo, muestra el hecho de que en ningún periodo del tramo histórico, en cuestión, gobierno alguno pudo eliminar siquiera el problema de la pobreza extrema ya no se diga el de la desigualdad. El Estado no estaba en posibilidades reales de atender los asuntos sociales de esas épocas, tuvieron que pasar varios años para que fueran superados una gran diversidad de obstáculos, desde los meros ideológicos y morales hasta los que provenían de una verdadera incapacidad administrativa y material del Estado para ejercitar su acción social. Hubo así que esperar hasta la culminación de la lucha revolucionaria y con ella el nacimiento de un nuevo marco ideológico y de nuevas instituciones públicas.

La lógica del proceso previo a la aparición del Estado revolucionario era contundente: si los problemas sociales se agravaban más allá de ciertos límites y se mezclaban con otros asuntos, generalmente económicos y/o políticos, la consecuencia inmediata era el estallido de una revolución. Así ocurrió con la de Independencia, la de Reforma y la de 1910. Estas nacieron de las incapacidades de los Estados, colonial o nacional, para

atender las demandas desesperadas de justicia social que reclamaban, entre otras, sus habitantes.

Así, con la revisión de los antecedentes sociales de México plasmados en el capítulo uno, se puede aseverar que los extremos de riqueza y miseria han existido siempre en la Nación mexicana desde su remoto pasado. En el periodo prehispánico, los aztecas dejaron testimonios de la forma como los poderosos de aquel imperio despojaban al resto de la sociedad de sus derechos y bienes, generándose con ello concentraciones de riqueza al tiempo que desigualdades sociales. Durante la conquista y la colonia estas últimas se agravaron. Al arribo de la Independencia los problemas políticos se profundizaron e impidieron que los gobiernos conservadores o liberales, pudieran gozar de la estabilidad necesaria para intentar alguna acción orientada a mejorar los niveles de vida de la población. Posteriormente, ni el triunfo de la causa liberal de Juárez, ni el proyecto económico modernizador porfirista se tradujeron en bienestar para las mayorías. Fue hasta la culminación de la Revolución Mexicana -como ya se señaló- que con sus ideales reivindicatorios se creó el compromiso de hacer frente al añejo problema de la justicia social.

Dentro del mismo capítulo uno y a manera de complemento, se revisa el marco jurídico-social de los derechos sociales de los mexicanos, su concepción y evolución. Dicho marco al complementarse con la parte de los antecedentes sociales, facilita conocer por un lado, el proceso ideológico que dio origen y sustento al avance de los derechos sociales y por el otro, permite contrastarlo con los hechos y las cifras que hablan de la profunda situación de atraso y marginación en que ha vivido por siempre la mayoría de la población mexicana.

En los capítulos dos y tres, se revisan y evalúan los resultados de las políticas sociales en México para el periodo delimitado en la presente tesis: 1920-1998. El tema se divide en dos capítulos en manera deliberada, ya que se quisieron subrayar los contrastes existentes entre las políticas sociales preneoliberales (1920-1982), y las propiamente denominadas neoliberales, que dan inicio en 1983 y continúan hasta la fecha. Al final del capítulo tercero se realiza un balance comparativo sobre los resultados arrojados por ambos modelos en materia económica y social.

Particularmente en el capítulo dos, a manera de referencia y con la intención de conocer los orígenes de las políticas sociales en el mundo occidental, se desarrollan con amplitud los antecedentes que en las mismas han tenido países como: Inglaterra, Alemania y Los Estados Unidos de Norteamérica. Se analiza a profundidad los orígenes del Estado de Bienestar, el concepto mismo, su evolución y situación actual. Mención especial se hace a la obra de William Beveridge por la importancia e influencia relevante que ésta tuvo en la construcción de los sistemas de seguridad social tanto de Inglaterra como del resto

de Europa y del mundo.

Por otra parte, la decisión de incluir a los Estados Unidos como país relevante en esta investigación a pesar de que su desarrollo social fue tardío, de que carece de un sistema integral en materia de seguridad social y de que conforma en fin un Semiestado de Bienestar; es porque su cercanía y enorme influencia a través de los mexicanos egresados de sus universidades -y que eventualmente llegan a desempeñar puestos de gran relevancia dentro de la administración pública del país- , pueden ocasionar debido a una confusión de contextos, la aplicación de soluciones ajenas a la historia y a la cultura mexicana. No se trata de un problema de xenofobia, sino más bien de previsión a efecto evitar remedios ajenos que puedan causar males mayores. Por ello es importante- particularmente para los mexicanos- conocer el contexto, el desarrollo y los resultados de las políticas sociales en los Estados Unidos.

Volviendo al punto, el debate moderno en torno a la política social en Estados Unidos se presenta básicamente entre dos corrientes de pensamiento que se manifiestan en el mundo académico y en el ámbito político: la liberal y la conservadora.

Tradicionalmente, estas corrientes plantean sus argumentos respecto del tamaño óptimo del gobierno y sobre la validez de la intervención de éste en la economía y en la sociedad. Por un lado el pensamiento conservador, señala que la intervención en la economía va en contra de las leyes naturales y que a través de ella se viola el ámbito privado de las personas. En cambio, los liberales, si bien apoyan la economía de mercado, consideran necesaria la intervención del Estado para atenuar algunos efectos nocivos del libre juego de la oferta y la demanda en los derechos sociales, económicos y políticos de los ciudadanos.

Finalmente y como resultado de sus antecedentes históricos, el Estado de Bienestar de Estados Unidos es un sistema fragmentado de combate a la pobreza. Aun cuando parece conformar una red de protección para evitar la pobreza con la seguridad social y para eliminar la ya existente con la asistencia pública, sus sistemas no nacieron de una planeación racional con objetivos claros y beneficios homogéneos dirigidos a núcleos de población bien definidos, sino que han respondido a demandas y necesidades particulares, a veces circunstanciales, y algunos de ellos han crecido más de lo esperado, provocando problemas de control de costos y de equidad.⁸

Por último, es importante resaltar que existe una gran diferencia con respecto a los debates sobre el Estado Benefactor en América Latina, Europa y Estados Unidos. Para la primera se trata de una discusión marginal, vinculada a medidas de privatización de

⁸ Véase, Weir, Margaret y Ann Shola (1996). *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press. New Jersey, USA

algunos sistemas que aún se mantienen. El debate central ahí es la pobreza. En Europa, por su parte, sigue vigente el debate sobre el Estado Benefactor y existe preocupación por el incremento de la pobreza. En los Estados Unidos al igual que en Europa se mantiene un fuerte debate sobre el Estado de Bienestar, pero centrado éste en los problemas de su financiamiento. En materia de pobreza, su combate es fragmentado y en los últimos tiempos su debate es marginal.

En el capítulo tres, se explican los orígenes del modelo neoliberal en México, su contenido e instrumentación. En el apartado referente al sexenio de Carlos Salinas, se hace una explicación lo más amplia posible de las principales acciones continuadas en su gobierno como de las emprendidas durante el mismo y que de alguna manera tuvieron que ver con la acción social del Estado. El tratado de libre comercio TLCAN, conjuntamente con el programa de privatizaciones, representan algunos de los elementos estratégicos para la consolidación del modelo. Lo mismo ocurrió con la puesta en marcha del programa social del sexenio: el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL.

No podían quedar fuera de análisis algunas de las consecuencias derivadas de la implantación del modelo económico neoliberal en el mandato de Carlos Salinas: el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN y la crisis económica que heredó al gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. Este último recibió una economía a punto de estallar y le estalló en el primer mes de su gobierno.

Por otra parte, la política social implementada actualmente por el gobierno de Ernesto Zedillo, aunque con cambios en la forma de su instrumentación, en esencia continúa inalterada. No obstante, es necesario resaltar que los recursos de la actual administración destinados a atender los asuntos de la política social son menores en comparación con los utilizados durante el sexenio anterior. Ello debido a la crisis económica y las limitaciones propias del actual modelo de desarrollo.

En el capítulo cuatro, se aborda la relación entre la Reforma del Estado y la Administración Pública; asimismo, se ofrecen de manera diferenciada: los antecedentes, retos y resultados de las principales instituciones públicas encargadas de atender las demandas de la población en materia de salud, educación y vivienda, por considerar que son en estos renglones en donde con mayor claridad se aprecian los propósitos y alcances de la política social del Estado mexicano. También, dentro de dicho capítulo, se analizan los diversos programas sociales abocados a impulsar el desarrollo económico-social de las regiones más atrasadas del país. En suma, se pretende además de la precisión del papel de la Administración Pública dentro del contexto de la Reforma neoliberal del Estado, mostrar el desenvolvimiento institucional público que desde el siglo pasado han tenido las diversas dependencias, organismos y programas en el marco

de la acción social del Estado.

En el capítulo cinco, se revisan las diferentes metodologías que en materia de medición de la pobreza son más utilizadas en México y en Latinoamérica. Para cada metodología se ofrecen sus ventajas y desventajas así como el debate ideológico detrás de cada una, sin dejar de mencionar sus principales exponentes bien sean éstos personas o instituciones. Por ejemplo se señalan las principales aportaciones de Amartya Sen en la materia, destacando entre otras su valioso índice de pobreza de Sen, mismo que proviene de una crítica al método de agregación aritmética utilizado en el pasado y cuya medición era incompleta e imprecisa. El índice Sen involucra tanto la incidencia (el número de pobres por debajo de la línea de pobreza) como la intensidad (el tamaño del déficit de ingreso).⁹

En el mismo capítulo, se analiza un caso controversial en la medición de la pobreza en México, el mismo fue elaborado durante la presidencia de Carlos Salinas de manera coordinada entre el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Sus críticos consideraron que el método utilizado era útil aunque incompleto y por tanto no totalmente convincente. En el fondo del debate subyacen razones no sólo de carácter técnico sino ideológico/político, toda vez que se afirma en dicho estudio que el índice de pobreza en México - medido con los índices utilizados en el estudio- disminuyó entre 1990 y 1992, al pasar de 13.8 en 1989 a 12.5 en 1992. El mérito correspondía obviamente al programa social del sexenio: el PRONASOL. El caso ejemplifica de manera clara que la definición de la pobreza tiene mucho que ver con la manera de medirla. De ahí la importancia de conocer los debates en la materia.

En el capítulo seis, se señalan las nuevas tendencias en materia de política social en Latinoamérica y en México, y se proponen algunos elementos a considerar en la elaboración y diseño de una nueva política social mexicana.

Finalmente, cabe señalar que el mundo atraviesa por cambios complejos en todos los órdenes y las políticas sociales no serán la excepción en el conjunto de estas transformaciones. Las políticas sociales deberán superar su concepción actual y dejar de ser simples estrategias cuyo fin sea la búsqueda de aceptación política para las reformas de las economías en aras de mantener la gobernabilidad, reforzar la legitimidad o asegurar el consenso. Por el contrario, éstas deberán vincularse estrechamente a la viabilidad misma de los sistemas económicos, políticos y sociales del futuro.

En la revisión que se llevó a cabo sobre las diferentes tendencias en materia de política

⁹ Amartya K. Sen (1997). "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Bancomext, Vol. 42, No. 4, abril. México. pp. 317 y 318

social, se pudo observar la preocupación que existe entre los estudiosos del tema en el sentido de que para continuar aumentando la productividad en un mundo altamente competido, no basta con las inversiones en capital más y más elevadas ya que los rendimientos de capital, como se sabe, tienden a ser decrecientes. Lo que se está reconociendo, día con día y en todo el orbe, es que para que las economías mantengan un adecuado ritmo de crecimiento es necesario invertir más en los individuos.

Para lograr lo anterior, México requiere delinear una política social que sea compatible con su desarrollo histórico y cultural, que se sustente en un modelo económico incluyente y que garantice un mayor y mejor crecimiento de la economía y del empleo. Asimismo, una política social que combata a fondo la pobreza y la desigualdad a partir del fortalecimiento de las capacidades básicas de la población, de la consolidación del sistema democrático y del pleno ejercicio del Estado de Derecho.

CAPÍTULO 1

1. Antecedentes de la Situación Social en México

Introducción

Existen quienes afirman que México es un país marcado por la pobreza y la desigualdad; que mientras no se supere el problema de la pobreza, no será posible resolver el de la desigualdad. Esto se debe fundamentalmente a que, en teoría, en una sociedad puede existir desigualdad pero no necesariamente pobreza. Por el contrario, en sentido inverso, no es posible pensar que donde existe pobreza no hay desigualdad.

Por ello, la lucha contra la pobreza, y por ende contra la desigualdad, debe ser la acción prioritaria de la política social. Actualmente, aun los países con mayores índices de desarrollo no están exentos de generar niveles significativos de pobreza, por lo que ninguna nación puede acceder al desarrollo o alcanzar un mayor grado de éste sin la atención debida a dicho problema. Esto ha quedado de manifiesto, sobretudo, en la presente década al entablarse una de las discusiones más serias y profundas sobre la definición de la pobreza, sus causas y medios posibles para superarla de manera eficaz. *(Este interesante debate es analizado en capítulos posteriores).*

Sin embargo, no deja de inquietar el por qué es que en la última década del presente siglo y milenio la comunidad internacional, tanto a nivel de país como de organismos multilaterales, han vuelto la atención al problema cuando es un asunto tan añejo.

La respuesta la podemos encontrar quizás en la reacción natural de los gobiernos de todos aquellos países que, frente a un mundo interdependiente y globalizado, han visto severamente devastadas sus economías y los niveles de vida de sus poblaciones a consecuencia de la aplicación del nuevo modelo económico vigente en buena parte del mundo: El Neoliberalismo.

Por ello, alerta todos: países desarrollados y subdesarrollados están tomando providencias en contra del renovado fantasma que hoy recorre el mundo y amenaza seriamente la gobernabilidad en sus Estados, especialmente en los de menor desarrollo relativo. Ese fantasma, (parodiando a Marx y Engels), no es otro que el de la pobreza y el de su hermana en desgracia, la pobreza extrema.

Sin embargo, como se verá en este y otros capítulos, para entender al México contemporáneo, cuya característica más sobresaliente es su polarización económica y social, es necesario regresar a los orígenes y conocer en la medida de lo posible las raíces del endémico mal.

Los extremos de riqueza y miseria han existido en México desde su remoto pasado en el mundo prehispánico. Durante la conquista y la colonización éstas se agravaron después de 300 años de dominación, ya que la pobreza en la Nueva España nunca fue motivo de preocupación central de la corona; solamente algunos frailes lucharon sistemáticamente por que los niveles de vida de los indígenas mejoraran.

Con el arribo de la Independencia, los problemas políticos que aquejaron a México durante la mayor parte del siglo XIX impidieron que los gobiernos -liberales unas veces, conservadores otras- pudieran gozar de la estabilidad política para intentar alguna acción orientada a mejorar el nivel de vida de la población. El triunfo liberal, la relativa estabilidad política conseguida por Juárez y el modelo económico impuesto durante el porfiriato, sin embargo, no se tradujeron nunca en bienestar para las mayorías.

Al contrario, las décadas de crecimiento, expansión de la infraestructura de las comunicaciones y, en general, de modernización del México porfirista, significaron un proceso de concentración de la riqueza que exacerbó las diferencias sociales económicas del país. En un contexto de gran descontento político y de fuertes demandas por un país democrático, el resultado lógico fue la Revolución de 1910. Junto con el nacimiento de "los gobiernos de la Revolución" nace en México el compromiso de enfrentar, cara a cara, el problema de la justicia social. Este problema nunca se definió explícitamente en forma de una política orientada a atacar la pobreza, otras fueron las prioridades políticas como se verá en capítulos posteriores.

No obstante, el compromiso de enfrentar el problema de justicia social se aprecia tanto en el discurso como en la letra del constituyente de 1917. Así que los gobiernos de la Revolución, por primera vez, asumen la responsabilidad de luchar por lograr un desagravio ante las injusticias ancestrales: La eliminación de la desigualdad como característica dominante de la sociedad mexicana.

Durante las décadas siguientes a la Revolución y hasta la fecha, sólo han operado efectivamente algunos programas sociales, ciertos organismos públicos y elaborado algunas leyes y reglamentos que han buscado atenuar las carencias de muchos para reducir la desigualdad. Sin embargo la pobreza, aunque en términos relativos disminuyó en el período (1920-1998), en términos absolutos ha crecido; por lo tanto, el problema de la desigualdad ha persistido y en la última década se ha agravado, como se verá más adelante.

A continuación se desarrolla cada una de las etapas históricas correspondientes a este capítulo; las que abarcan desde la época prehispánica hasta el México revolucionario. Al final del capítulo se presenta un apartado referente a los derechos sociales de los mexicanos.

1.1. Etapas Históricas

1.1.1. El Tiempo Prehispánico

En el momento de la conquista, todas las sociedades prehispánicas eran evidentemente religiosas; su vida pública y privada estaba regida por ritos y dominada por creencias. Su forma de gobierno era teocrática, donde el monarca no era percibido como hombre sino como el Dios en persona.

Además de la distinción básica que separaba a los pueblos mesoamericanos de los pueblos cazadores y recolectores del Norte de México, en Mesoamérica prevalecía una enorme diversidad lingüística y una considerable fragmentación de unidades sociopolíticas de relativamente reducida extensión geográfica. Dentro de ellas predominaba la de los Aztecas, la cual acababan de imponer un dominio sobre gran parte del territorio cuando los españoles llegaron a las costas de México.

La agricultura, base material de la civilización mesoamericana - en realidad su modo esencial de vida -, era suficiente para sostener a una sociedad populosa y compleja, y determinaba las principales formas de actividad de los pueblos prehispánicos. La organización y la estructura social se definían precisamente a partir de la tenencia de la tierra y de su forma de explotación. Con base en ello, se estableció y afianzó la división del trabajo.

Como otras civilizaciones antiguas, la de México Tenochtitlán tenía una enorme capacidad para generar excedentes muy por encima de las necesidades materiales de la población, los cuales se destinaban a la construcción de grandes monumentos (religiosos y públicos), al abastecimiento de armas, a mantener un numeroso ejército y al consumo suntuario.

Al iniciarse la Conquista, existían dos formas de tenencia de la tierra de Mesoamérica: la comunal y la estatal. En esa medida, formalmente no había propiedad individual de la tierra. En los hechos sin embargo, a pesar de que en el mundo prehispánico la tierra no era de nadie, si se trabajaba en beneficio de alguien:

“En distinto tiempo y lugar, pero siempre en forma progresiva, las comunidades

campesinas fueron sometidas y gobernadas por grupos religiosos o militares que, sin modificar radicalmente la estructura agraria sobre la que descansaban, la orientaron hacia otros fines. Bajo las teocracias o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina siguió siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, a las de los sacerdotes o guerreros, sino a sus dominadores... poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de los campesinos, a las de los sacerdotes y guerreros, o fue adjudicada al templo o al instituto militar.

Este proceso, que casi siempre se acompañó de un incremento de los tributos y exacciones destinado a obtener una parte cada vez mayor del excedente agrícola generado por los campesinos, produjo la contra partida del ideal campesino: una sociedad dividida en estratos y clases sociales con rangos y privilegios que establecían diferencias muy marcadas entre los distintos grupos”.¹⁰

“A principios del siglo XVI, se advierten claras diferencias en la estructura social de México –Tenochtitlán. Los nobles y quienes por su valor y hazañas en la guerra eran favorecidos por el tlatoani, se apropiaban crecientemente del excedente económico y se convertían, en los hechos- en la clase dominante. Tlatoque, Teteucin -señores- y Pipiltin –nobles- constituían el grupo político y económicamente dominante; el resto de la población -los gobernados o Macehualtin- tenía que pagar tributos y prestar servicios personales a los primeros”.¹¹

“A raíz de la conquista de México por los españoles – se enfrentan sin llegar a mezclarse cabalmente- dos culturas; dos formas de vida y organización social que todavía subsisten y que, por el predominio –casi siempre por la fuerza- de una sobre la otra, ayudan a explicar la enorme desigualdad que aún caracteriza al desarrollo económico y social del país”.¹²

Así, en el periodo prehispánico, los aztecas dejaron testimonios de la forma como los poderosos de aquel imperio despojaban al resto de la sociedad de sus derechos y bienes, generándose con ello diferencias en la estructura social que favorecieron por un lado a la concentración de la riqueza, y por el otro, al nacimiento de la desigualdad social, misma que se consolidó en la etapa colonial y se perpetuó hasta el presente.

1.1.2. La Colonia

Al sobrevenir la conquista, muchas de las relaciones entre los grupos indígenas fueron respetadas. Si bien es cierto que a la llegada de los españoles hubo un corte en el tipo de evolución de éstas sociedades, en un primer momento los españoles dejaron vigentes muchas de las formas de la cultura indígena para luego transformarlas de acuerdo a los

¹⁰ Véase Flores Cano, Enrique (1971). *Estructuras y problemas agrarios de México (1550-1821)*. Ed. SEP. México. pp. 16-17

¹¹ Véase M. Castillo, Víctor (1984). *Estructura Económica de la Sociedad Mexicana*, Cap. IV. UNAM. México.

¹² Véase Bonfil, G. (1989). *México Profundo*. CIESAS-SEP. México.

intereses coloniales.

Sin embargo y a pesar de su violencia, la conquista no destruyó del todo las antiguas instituciones, ya que hubo cierta continuidad entre el sistema prehispánico y la colonia. Ésto se observa principalmente en la forma de explotación de las comunidades, en el tipo de recaudación y en la religión como forma de control social.¹³

El siglo XVI es conocido como el siglo de la conquista y éste, a su vez, se divide en dos períodos. El primero abarca de 1519 a más o menos mediados del siglo y se caracteriza por el triunfo de los intereses particulares de los conquistadores sobre el mundo indígena, el cual de pronto se vería sometido en una explotación sistemática.

Ese predominio de intereses particulares se debió a la falta de recursos financieros por parte de la colonia para sostener las exploraciones; por tanto, se tuvo que recurrir a los particulares para lograrlo. Las tierras pertenecían a la corona desde su descubrimiento, toda vez que la reina Isabel La Católica, como empresa particular, otorgó un financiamiento a Cristóbal Colón. Por ello, a través del procedimiento de la capitulación, la corona cedía a los particulares ciertos derechos a cambio de recibir el reconocimiento de su soberanía y un quinto de los beneficios. De ésta manera, entre otras, se explica la gran explotación de los indígenas por parte de los conquistadores a fin de resarcir sus gastos.¹⁴

Durante este primer período, los españoles usaron y abusaron de sus derechos casi sin control. En el segundo período de la etapa de la conquista, es decir la segunda mitad del siglo XVI, la corona incrementó su intervención. Controló y promovió una política deliberada de protección legal al indígena; misma que, en parte, alivió algo la situación. Sin embargo, otros fueron los mecanismos utilizados por los conquistadores para asegurarse impunidad y, saciar así, su ambición desmedida.

Establecido el dominio sobre el territorio, los españoles aún tenían que tomar posesión de él. La forma adoptada fue la del traslado de las instituciones y forma de vida hispanas a las muy diferentes condiciones del Continente Americano.

"La organización social que se desarrolló en la Nueva España estuvo basada, como en España, en principios feudales: La raza y la pureza de sangre, el derecho de conquista, la ocupación militar del territorio y la religión son los criterios formales para determinar la posición social de las personas. Recogía y se apoyaba también, en parte importante, en las características sociales y políticas de los conquistadores: el despotismo real, la teocracia y la clara diferenciación social que se aprecia en la naturaleza de la habitación, la comida, el vestido y en las posibilidades de educarse los indígenas. En

¹³ Véase Campos, Julieta (1995). *¿qué hacemos con los pobres?*. Editorial Aguilar. México.

¹⁴ Véase Moreno Toscano, Alejandra (1990). *Historia Mínima de México*, "La conquista". Colmex. México.

suma una sociedad desigual se sobrepone a otra que también lo era".¹⁵

Finalmente, se imponen los intereses de la economía española sobre los de la economía de subsistencia y tributaria de los indios. Cuando el pillaje de las obras y de los objetos de oro termina, la encomienda se convierte en el instrumento principal de los conquistadores para extraer la riqueza de la Nueva España. Así, las posibilidades de sobrevivencia de los españoles en los territorios conquistados estaban determinados por la explotación de la mano de obra nativa en los trabajos agrícolas y mineros.

"...La absoluta integración lograda por el hombre prehispánico, a partir de su relación con la tierra, con su comunidad, la naturaleza y el cosmos... profundamente e inextricable, comenzó a perderse en forma acelerada cuando penetraron los españoles y le disputaron su derecho a la tierra. Al perder ésta y al modificarse radicalmente el sentido de su uso y explotación, los indígenas perdieron también su lugar en el mundo, el sentido de su relación con los demás hombres, la naturaleza y el cosmos".¹⁶

Las obligaciones de la corona con los indios entraron en conflicto por las demandas económicas de los españoles, y por las limitaciones que el gobierno imperial impuso a la esclavitud de los indios. Por tanto, se tuvo que buscar una solución al problema de la mano de obra necesaria para la explotación de los territorios conquistados; resultando así la encomienda, la forma más apropiada para resolver el problema.

"La relación entre los españoles y los indios por intermedio de la encomienda acabará por transformar la estructura social del mundo indígena. En cierto sentido la colonización produjo una comprensión de las jerarquías sociales indígenas desde el punto de vista de la sociedad colonial, la sociedad indígena se uniformó en un solo nivel: Los tributarios".¹⁷

Desde los primeros días de la conquista, el gobierno español tuvo que enfrentar al serio problema de armonizar las demandas de los conquistadores con la mano de obra barata y abundante, así como con los intereses de la corona, consistentes también, en la preservación de una población indígena pagadora de tributos.

Entonces, de la encomienda se pasó al repartimiento y ahí empezó a surgir una especie de mano de obra libre para contratarse, pero atada generalmente por las deudas en que incurría. El crecimiento de las haciendas acabó, de hecho, con las fuerzas de trabajo libre, iniciándose así el peonaje en las regiones cercanas a los centros urbanos de consumo y en los que la densidad de la población era baja.

Se privó de sus tierras a los indígenas no tanto para trabajarlas, sino sobretudo, para

¹⁵ Blanco, José Joaquín y Woldemberg, José (1993). *México a fines de siglo*, Tomo II. Fondo de Cultura Económica. México. p. 9

¹⁶ Flores Cano, E. Op. cit., p. 28

¹⁷ Moreno Toscano, Alejandra. Op. cit., p. 16

disponer de la mano de obra indígena que los sistemas de explotación, las enfermedades y las hambrunas habían diezmando parcialmente.¹⁸

*“La economía colonial de la Nueva España se desarrolló desde el principio mediante una mezcla de capitalismo, feudalismo y prácticas autóctonas como la tenencia comunal de la tierra entre los pueblos indígenas. El doble carácter de la hacienda (autárquica, con diversos sistemas coercitivos de servidumbre en las relaciones de trabajo, no monetaria en sus relaciones internas y, por otra parte, orientada hacia el exterior, en especial al mercado europeo y, por ello, víctima de sus vicisitudes y fluctuaciones, y quedando el excedente en consumo suntuarios e imitativos de la metrópoli), refleja en buena medida esta combinación de formas de organización productiva que bloqueaba el desarrollo social orgánico”.*¹⁹

También, desde el principio, la mayoría indígena constituye una nación aparte, una república de indios que coexiste (subordinada abasteciendo de mano de obra a la otra república) con la de los españoles peninsulares y criollos. Sobre esas dos repúblicas se desarrolló la economía colonial.

*“...Una agricultura extensiva - en contraste con la indígena que era intensiva -, comercial orientada al intercambio - la indígena era principalmente de subsistencia y autoconsumo- y descansando siempre en una mano de obra abundante y endeudada... Un comercio restrictivo, exclusivista y regimentado conforme a las características y patrones mercantiles de la época, limitaba seriamente el desarrollo de la colonia, como también la hacían las guerras y el atraso técnico con las principales actividades industriales... la minería beneficiaba a unos cuantos, a costa del sacrificio y la esclavitud de muchos. Así se suceden los años durante la colonia... La educación, monopolio virtual de la iglesia, era ofrecida sólo a los blancos y a la nobleza indígena... La pobreza y el color de la piel condenaba a la gran mayoría de indígenas y mestizos al analfabetismo”.*²⁰

De esta manera transcurrieron los siglos XVII y XVIII, el primero de depresión económica y el segundo - sobre todo a partir de 1740 - de auge y prosperidad. En el primero se consolida la hacienda y el peonaje y se arraiga el control y el dominio de los nuevos (blancos y españoles) sobre los demás, la gran masa (indios y castas). En el segundo, dichas prácticas se desarrollan y perfeccionan.

Las actividades más dinámicas de la economía colonial - minería y agricultura- se desarrollaron de manera acelerada y en el proceso, al mismo tiempo que generaban riqueza, acentuaban la desigualdad en la sociedad Novohispana. Pobreza y riqueza que surgieron y se reprodujeron de manera simultánea alrededor de las actividades dinámicas de la economía.

¹⁸ Véase Bonfil, B. Op. cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Blanco, José Joaquín y Woldemberg, José. Op. cit., pp. 11-17

A finales del siglo XVIII, Fray Antonio de San Miguel resumía, al final de su informe al rey, el saldo de iniquidad de casi tres siglos de conquista y colonia:

“La población de la Nueva España se compone de tres clases de hombres, a saber: de blancos o españoles, de indios y de castas. Yo considero que los españoles componen la décima parte de la masa total. Casi todas las propiedades y riquezas del reino están en sus manos. Los indios y las castas cultivan la tierra, sirven a la gente acomodada y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta entre los indios y los blancos esta oposición de intereses, este odio recíproco, que tan fácilmente nace entre los que lo poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos.

Así es como vemos de una parte los efectos de la envidia y de la discordia, la astucia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses y, de la otra la arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas ocasiones de la debilidad del indio. No ignoro que estos males nacen en todas partes de la grande desigualdad de condiciones. Pero en América son todavía más espantosas porque no hay estado intermedio; es un rico o miserable, noble o infame de derecho y de hecho...”²¹

“Quítese el odioso impuesto al tributo personal; cese la infamia de derecho con que han marcado unas leyes injustas á las gentes de color; declárenseles capaces de ocupar todos los empleos civiles que no piden título especial de nobleza; distribúyanse los bienes concejiles, y que están pro indiviso entre los naturales; concédase una porción de las tierras realengas, que por lo común están sin cultivo, á los indios á las castas; hágase para México una ley agraria semejante á la de las Asturias y Galicia, según las cuales puede un pobre labrador, bajo ciertas condiciones, romper las tierras que los grandes propietarios tienen incultas de siglos atrás en daño de la industria nacional; concédase á los indios, á las castas y á los blancos plena libertad para domiciliarse en los pueblos que ahora pertenecen exclusivamente á una de esas clases; señálense sueldos fijos á todos los jueces, y á todos los magistrados de distrito; y he aquí, señor, seis puntos capitales de que depende la felicidad del pueblo mexicano”.²²

Alejandro de Humboldt a principios del siglo XIX, en un ensayo político sobre el reino de la Nueva España, comentó acerca del estado de las cosas en los pueblos prehispánicos y la forma en que la conquista agudizó el problema, de la siguiente manera:

“Cuando los españoles hicieron la conquista de México encontraron ya al pueblo en igual estado de abyección, que en todas partes, acompaña al despotismo y la feudalidad. El emperador, los príncipes, la nobleza y el clero (los teopixqui) poseían exclusivamente las tierras más fértiles; los gobernadores de provincia hacían impunemente las más fuertes exacciones; el cultivador se veía envilecido, los principales caminos hormigueaban de pordioseros; y la falta de grandes cuadrúpedos domésticos forzaba a millares de indios a hacer el oficio de caballerías, y a servir para transportar el maíz, el algodón, pieles y otros objetos de consumo, que las provincias más lejanas enviaban

²¹ Citado en Alejandro de Humboldt, Ensayo sobre la Nueva España. Porrúa, México, 1996. pp. 70-73

²² *Ibid.*, p. 73

como tributo a la capital.

La conquista hizo todavía más deplorable el estado de la gente común: El cultivador fue arrancado del suelo para llevarlo por la fuerza a las montañas donde se principiaban a beneficiar las minas, un sin número de indios fueron forzados a seguir los ejércitos y a llevar por caminos de montaña, faltos de alimentos y sin descansar, cargas muy superiores a sus fuerzas. Toda propiedad india, fuese mueble o raíz, era mirada como perteneciente al vencedor y esta máxima atroz llegó a ser sancionada por una ley, la cual concede a los indígenas una pequeña porción de terreno alrededor de las iglesias nuevamente construidas.

y continúa señalando:

Tal fue el estado de los cultivadores mexicanos en los siglos XVI y XVII. En el XVIII empezó a ser, de día en día, más feliz su suerte. Una parte de las familias de los conquistadores se ha extinguido; y no se han distribuido de nuevo las encomiendas en calidad de feudos... ya los indígenas comienzan a gozar de los beneficios que les habían concedido las leyes, suaves y humanas, en general, pero de cuyo efecto se les había privado durante aquellos siglos de barbarie y opresión.

Ante todo para Humboldt, en 1808 el país se caracterizaba de la siguiente forma:

México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de las fortunas, civilización cultivo de la tierra y población... La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo al esmero, que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, ignominia y rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos), sino que igualmente se manifiesta entre los indígenas... Los indios mexicanos, considerándolos en masa, presentan el espectáculo de la miseria".²³

Los grupos más rezagados de la población novohispana representaban un 20% de la población total. Este grupo humano estaba formado por mestizos producto de la mezcla de indio y español, por una infinidad de individuos de raíz total o parcialmente africana, por un puñado de asiáticos y por uno que otro español o criollo venido a menos. El componente más numeroso de este grupo eran los mestizos, quienes hacia 1800 sumaban como un millón.

Durante la conquista, el número de mestizos aumentó porque los indígenas deseosos de emparentar con los españoles, esperando que el lazo familiar les sirviera de provecho, regalaron gran número de mujeres a Cortés y a sus compañeros.

²³ Ibid., pp. 67-69

Los primeros mestizos fueron bien tratados; algunos hijos de indias prominentes emigraron a España y se mezclaron con la nobleza peninsular. Esto nos indica que los españoles de la conquista no solían tener prejuicios raciales; sin embargo, a medida que el siglo avanzaba las cosas comenzaban a cambiar a favor del racismo. En 1536 el rey decretó que no se dieran a los mestizos puestos de escribano o notarios públicos. En 1550 se establecieron distinciones entre los mestizos habidos en matrimonio y los bastardos; los primeros fueron integrados al grupo español como criollos y los segundos sometidos a discriminaciones cada vez más severas.²⁴

El mestizaje se redujo severamente después de 1566, año en que el rey expidió la prohibición de que los peninsulares se asentaran en las comunidades indígenas. Al no haber contacto directo, el mestizaje de este tipo se redujo. A pesar de ello, el número de mestizos siguió creciendo como resultado de las uniones entre padre y madre de mestizos, o por la vía de las jóvenes indias que emigraron a los pueblos y ciudades para trabajar de sirvientas; allí eran preñadas por mestizos criollos y españoles por igual. (Los niños llevados a las comunidades indígenas, eran clasificados como indios). Muchos indios emigraban a las ciudades, donde aprendían más o menos el español y no regresaban a sus pueblos; estos eran clasificados como mestizos.²⁵

Al estallar la guerra de independencia, los mestizos se encontraban jurídicamente incapacitados para ejercer cargos públicos, inclusive los de ínfima categoría.

Desde 1588 se les inhabilitó para ordenarse sacerdotes, luego se les prohibió ser maestros en los principales gremios, reservándose el puesto para criollos y españoles. Su nacimiento se anotaba en el padrón de la infamia, un libro llevado en las notarías parroquiales. Su situación se diferenciaba de los mulatos y zambos - los grupos más despreciados - solamente en que no pagaban un impuesto especial y en que se podían tomar el rango de españoles solo cuando tenían un octavo de sangre indígena.

Los africanos llegados a la Nueva España en el curso de tres siglos sumaron alrededor de 250,000. Al principio venían de las regiones islamizadas del Sudán occidental y eran híbridos de grupos semíticos y negros; más tarde se les trajo de las zonas congoleas, que fueron las que mayor contingente aportaron. Veracruz, Campeche y Pánuco eran los puertos de desembarco. Allí eran vendidos como esclavos.²⁶

Hasta 1784, fecha en que fue abolida la práctica, se acostumbraba marcarlos con fuego en la frente o en las espaldas. De Filipinas fueron traídos algunos esclavos asiáticos. Al finalizar el período colonial los asiáticos ya habían desaparecido como grupo notable por

²⁴ Ibid., p. 145

²⁵ Ibid., p. 148

²⁶ Gibson, Charles (1967). *Los Aztecas bajo el dominio español*, México, Siglo XXI Editores, p. 22

haberse mezclado con los demás.²⁷

Los negros no se perpetuaron como grupo étnico bien definido y nunca llegaron a representar más del dos por ciento de la población de la colonia. Considerados animales de trabajo, los negros realizaban las tareas más duras en las haciendas tabacaleras o de caña de azúcar. Eran concentrados en chozas o en corralones de un tejaban que apenas los protegía del sol y de la lluvia. Hombres y mujeres negros llevaban vidas aparte. Todo matrimonio era forzado; los amos formaban parejas con los hombres y mujeres más fuertes para asegurarse los beneficios de una descendencia vigorosa. Los casados, por orden de la inquisición, sólo podían reunirse con su pareja los sábados por la noche.²⁸

La ley prohibía que los negros aprendieran a leer, que usaran ropa fina o joyas, que portaran armas y que viajaran de un pueblo a otro. Todo ello era dado a través de ordenanzas.

Algunos negros lograron su libertad por haber servido fielmente durante mucho tiempo a su amo, o la compraban al realizar determinadas tareas por encima de su trabajo cotidiano. Se establecían en los pueblos y desempeñaban oficios modestos. Se les llamaba libertos y no eran realmente hombres libres pues tenían prohibido desempeñar oficios de importancia y, como los indios, estaban sujetos a pagar un tributo especial.

El sistema de discriminación racial impuesto por los españoles se distinguía en un punto del usado en otros países: en la Nueva España el dinero lo arreglaba todo. La corona permitía legalizar el pase de una casta a otra mediante el pago de determinadas sumas, y era frecuente que los padres de raza mezclada sobornaran a los encargados de llevar los registros para que no se inscribieran a sus hijos en los padrones de infamia, lo que equivalía a declararlos españoles. La separación de las razas obedecía a una política perfectamente calculada. Al respecto escribió Humboldt:

*"El gobierno colonial ha creído, por una falsa política sacar partido de (esa situación). Buscando la metrópoli su seguridad en las dimensiones civiles, en el equilibrio del poder y en una complicación de todos los resortes de la gran maquinaria política, procura continuamente ahondar las divisiones y agrandar el odio que mutuamente se tienen las castas y las autoridades constituidas. De este estado de cosas nace un descubrimiento que perturba las satisfacciones de la vida social".*²⁹

La evangelización de la Nueva España dio inicio a partir de 1522 con la llegada de los primeros frailes: franciscanos, dominicos y agustinos. Aproximadamente una treintena de ellos tuvieron como misión cambiar las creencias de millones de indígenas

²⁷ Gibson, Charles, p. 36

²⁸ Ibid., p. 36

²⁹ Torres Villar, La Constitución de Apatzingán, p. 36

(fanáticamente apegados a sus dioses), de bautizarlos, de instruirlos en la nueva fe y de propagar el culto a través de la construcción de centenares de iglesias. Se calcula que a principios del siglo XIX existían en México cerca de diez mil iglesias católicas.³⁰

Los misioneros fueron altamente eficaces en la conversión de fieles indígenas, para ello hicieron importantes estudios etnográficos que les permitieron conocer a fondo a sus nuevos evangelizados a partir de sus ritos, creencias y costumbres. Ejemplo de ello lo constituye el franciscano Fray Bernardino de Sahagún, quien realizó uno de los más amplios, serios y bien realizados estudios. La documentación reunida por él, constituye la principal fuente de información actualmente disponible para estudiar la cultura azteca. A la vez, estos evangelizadores realizaron una notable obra social, construyendo acueductos y hospitales y enseñando a los indígenas oficios como los de bordador, alfarero, cantero, sastre, zapatero y enfermero. El franciscano Pedro de Gante destacó en la actividad educativa. Fray Toribio de Benavente (a quienes los indios apodaban Motolinia, o sea pobre) se hizo notable por su sabiduría y piedad.³¹

En Michoacán, el obispo Don Vasco de Quiroga se ganó el cariño de los purépechas a quienes defendió en contra de los encomenderos codiciosos y se propuso impulsarlos y sacarlos de la explotación fundando varios hospitales en los que los indígenas hacían vida comunitaria; trabajaban sólo seis horas diarias y entre todos se repartían los beneficios que producía el desempeño de las artesanías que les enseñó el propio Don Vasco: Lacas, alfarería, guitarras, sarapes, etc.

Algunos de sus biógrafos, consideran que el fraile Quiroga pretendía realizar en Michoacán la utopía del inglés Tomás Moro.³²

Además de los citados, otros grandes evangelizadores como Diego de Landa en Yucatán y Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas constituyen un claro ejemplo de lo que fue el primer período misionero, el cual puede ser caracterizado por una labor más libre e independiente. Se ensayaron diversos métodos de evangelización del indígena; se pensaba que el indígena debería ser el mejor instrumento para la conversión de los indios. Se creía abiertamente que éste debería ser preparado para ejercer actividades sacerdotales. Se estudiaban y conservaban las lenguas vernáculas, a las que se traducen los textos fundamentales del cristianismo. Se pensaba que entre los indígenas americanos se podía recuperar la pureza del cristianismo primitivo corrompido en Europa. El continente americano, y concretamente en el mundo indígena, apareció a los ojos de los primeros misioneros como la materia ideal para realizar las utopías soñadas

³⁰ Moreno, Frank Jay, *The Spanish Colonial System: A Functional approach*, en *Western political Quarterly*, 20 (Junio de 1987), pp. 308-20

³¹ *Ibid.*, p. 307

³² *Ibid.*, p. 326

en la vieja Europa.

Sin embargo, durante el segundo período, a partir de 1550, se modificaron sustancialmente esas posturas. Muchas de las instituciones que florecieron durante los primeros años del siglo XVI desaparecieron cuando decayó el apoyo material que recibían de las autoridades.

Contra la idea de que el indígena podía alcanzar las dignidades sacerdotales, comienza a triunfar la posición que defendía la idea de que no estaba capacitado para dedicarse a estudios superiores; en lugar de mantener vivas las lenguas autóctonas, se decidió por la hispanización progresiva de los indios.

Por tanto, a mediados del siglo quedaron definidas las principales estructuras de la dominación colonial. La cristianización e hispanización de los indios serían en adelante una función del Estado y la conquista espiritual formaría parte del proceso de dominación colonial del siglo XVI.

En varios sentidos, fue mucho más radical y violenta la conquista espiritual que la conquista militar,

*“Los conquistadores militares mantuvieron, con algunas modificaciones, ciertas estructuras sociales y de poder autóctonas como el calpulli, el tributo y ciertas formas colectivas de prestación de servicios personales. En cambio para construir el cristianismo los conquistadores espirituales, los misioneros, se esforzaron en destruir cualquier pervivencia de la concepción del mundo prehispánico. Destruyeron las bases de todas las relaciones espirituales en un mundo que descansaba fundamentalmente sobre una concepción religiosa de la vida. Con ello le aseguraba su occidentalización; así se inició el proceso de desaparición de las antiguas culturas”.*³³

En suma, la iglesia misional del siglo XVI fue sustituida gradualmente por la burocracia clerical hasta alcanzar el absurdo de la inquisición. Institución que desempeñó eficazmente sus funciones de combatir las herejías, censurar libros y perseguir a quienes sustentaba ideas contrarias al absolutismo monárquico. Fue un instrumento político para dominar las conciencias y combatir cualquier movimiento tendiente a modificar el estado de cosas imperantes.

En la etapa colonial queda perfectamente claro que la desigualdad social se agravó, la miseria alcanzó niveles alarmantes como lo atestiguó Alejandro de Humboldt. La sumatoria de dos sociedades marcadas por la desigualdad: la colonizadora y la colonizada, no hizo más que ahondarla; provocando con ello que la sociedad rebasara los límites de la tolerancia y de la sumisión, no encontrando más alternativa que la de la

³³ Moreno Toscano, Op. cit., p. 63

guerra.

1.1.3. La Revolución de Independencia

A fines del siglo XVIII como se ha señalado, las condiciones de vida se habían degradado considerablemente y había crecido la mendicidad. El pueblo trabajador, constituido por indios y castas, y que según el censo de 1740 era el 60% de los mexicanos (de un total de 6 millones), tenía que soportar sobre sus hombros la base de la desigual pirámide social, compartiendo entre sí sólo la extrema miseria.

El incremento de la riqueza a fines del siglo XVIII había beneficiado a la oligarquía económica, y por ende, agudizado la polarización social. En efecto, los indios formaban un grupo social aislado de las demás clases, vivían condenados por las leyes a un estado perpetuo de minoría social. Las castas no podían recibir órdenes sagradas, portar armas, usar oro y seda, etc.; sin embargo, estos desvalidos eran la parte más útil y trabajadora de la sociedad, proporcionaban mano de obra a las industrias y soldados a la milicia.

Esta clase se veía amenazada, periódicamente, por el azote del hambre. Por ejemplo, la generación que llevó a cabo la guerra de independencia había vivido uno de estos desastres, cuando en los años 1785 y 1786 la pérdida de las cosechas provocó un sinnúmero de muertes.

*“...la clase media estaba constituida por gente bien educada, ilustrada, con altas aspiraciones pero pobres. Para ellos las prohibiciones de la legislación indiana constituían un muro infranqueable, que, tarde o temprano, les cerraba el camino de una carrera lucrativa y honrosa. Las regulaciones sobre industria y comercio, les impedían el acceso a las clases económicamente superiores. La educación que había recibido, centrada en la teología y las humanidades, los orientaba hacia ocupaciones intelectuales y los alejaba de los oficios manuales”.*³⁴

Relegados en las ciudades, constituían un grupo reducido de letrados dedicados a la abogacía, la administración, la milicia, o el sacerdocio. Este grupo social, resentido y económicamente inactivo, se convirtió en el depositario exclusivo de las ideas de la ilustración y las utilizó como una posibilidad teórica para rechazar el mundo social que a su vez los había rechazado a ellos y del cual se encontraban desprendidos de todo vínculo.

Citando cifras del obispo electo de Valladolid, Don Manuel Abad y Queipo se señala que:

³⁴ Villoro, Luis (1973). El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. Fondo de Cultura Económica, México, p. 36

*"A finales, del siglo XVIII en México existían cinco millones de indios, mestizos y mulatos y cerca de un millón de blancos . Y unos diez mil criollos, poseedores de enormes haciendas y riquísimas minas de plata y oro, más veinte mil españoles dueños de los puestos de mando y de almacenes y comercios".*³⁵

El mismo Abad y Queipo apuntaba que los supuestos privilegios otorgados para la defensa de los indios jamás sirvieron para su defensa, toda vez que, por ignorar las leyes españolas o por carecer de influencias, en pocas ocasiones supieron invocarlas en su provecho.

Ante la ley, los indígenas eran considerados como menores de edad, por lo que estaban inhabilitados para firmar contratos y adquirir responsabilidades o deudas por más de cinco pesos.

Por otra parte, los aspectos positivos de la conquista después de más de dos siglos beneficiaron muy poco a los indígenas. Por falta de dinero no podían adquirir los artefactos de hierro introducidos por los españoles y, por la misma razón, no podían adquirir limones, naranjas, manzanas, trigo y las demás plantas traídas del viejo mundo. La introducción de ganado bovino y lanar les ocasionó más daño que provecho ya que no podían adquirirlo; más en cambio, si se metían a pastar en sus sembradíos y les destruían sus cultivos. De hecho, el principal elemento europeo que adquirieron los indígenas fue el aguardiente, que tenían la libertad de beber hasta embriutecerse; mientras que en la sociedad precolonial se les prohibía la embriaguez.³⁶

En contraste, con todo y sus riquezas y títulos, los criollos ricos permanecían inconformes y envidiosos del prestigio que gozaban los peninsulares, quienes usufructuaban los principales puestos burocráticos de la colonia. Además, éstos últimos disponían de infinitos recursos y era necesario para los primeros rendirles caravanas con el fin de poder obtener licencias, permisos o concesiones en el país, quizás, más burocratizado del mundo en su tiempo.

Los peninsulares hacia 1808 ocupaban entre otros puestos:

El de Virrey y todos sus secretarios, el regente de la real audiencia, la mayoría de los oidores y alcaldes de corte, los tres fiscales, todos los gobernadores de provincia menos uno, el director de minería, el director de alcabalas y casi todos los alcaldes de ciudades importantes. Los del ejército eran nativos de España: el capitán general, todos los mariscales de campo, brigadieres, comandantes y coroneles, y gran parte de los capitanes y de otros oficiales.³⁷

³⁵ Citado por Julieta Campos en Op. cit., p. 32

³⁶ Moreno Toscano, Alejandra, Op. cit., p. 26

³⁷ Véase Parker, Henry Bamboard, A History of México, Boston, Houghton Mi Fflin Co., 1980.

Además, los sueldos de los burócratas importantes de la Nueva España eran cinco veces el equivalente del que percibían los empleados de categoría en la metrópoli. Los burócratas de alto nivel podían autoconcederse mercedes de tierras o minas y contratos de servicios públicos; o bien, favorecer a parientes y amigos. La corrupción era apabullante; los cargos públicos eran una combinación de impunidad y licencia para robar.

Los monarcas españoles participaban del negocio de la venta de puestos públicos, vendiendo de manera abierta el de los oidores y el de los gobernadores provinciales. El de virrey no se vendía de manera abierta.

Los mejores empleos se vendían en la metrópoli, el resto en la Nueva España. La venta era por almoneda pública y se anunciaba por pregones. Podían adquirirse por corto plazo, de por vida o a perpetuidad para una familia. Como si se tratase de una propiedad privada, se podía revender, alquilar, empeñar y heredar con tal de que se pagara una suma a la corona por cada transacción.

Por otra parte, como Parkers advierte, la burocracia clerical repetía la misma estructura social de la colonia. Eran hispanos: el arzobispo de México y todos sus capellanes, el secretario, el prosecretario y oficial mayor; con excepción de uno, todos los obispos; todos los inquisidores con sus secretarios, tesoreros, nuncio, etc.; los mayordomos de los más ricos conventos de monjas; y, la mayoría de los canónigos y curas de las parroquias más importantes.

Los criollos encontraban muchos obstáculos para ascender en la jerarquía. A los mestizos y negroides les era casi imposible dedicarse al sacerdocio, y a los indígenas se les marginó confiándolos en las parroquias pobres de las comunidades rurales.

Además de las funciones propias de su ministerio: la iglesia llevaba el registro civil anotando nacimientos, bautizos, matrimonios y defunciones; controlaba el total de asilos y hospitales; administraba casi la totalidad del sistema educativo; controlaba la estructura financiera y bancaria de la colonia; poseía las haciendas más productivas; y, era la dueña de casi la mitad de todas las casas y edificios del país.

Asimismo, a parte de administrar sus capitales propios, manejaba fondos que le confiaban los particulares para que los pusiera a trabajar y distribuyera los réditos en distintas formas.

Los clérigos gozaban de fuero; por tanto, sólo podían ser demandados ante tribunales eclesiásticos. En general todos buscaban llevar buenas relaciones con la iglesia por su

gran influencia. Los dueños de haciendas, permanentemente endeudados, requerían con mucha frecuencia la reestructuración de sus adeudos. Igualmente, los mineros y los comerciantes profesionistas como abogados, médicos, escribientes, etc. trataban de evitar conflictos, pues bastaba el que fuesen señalados negativamente para que se quedaran sin clientela o sin empleo.

Parkers, continua señalando que el jefe de la iglesia en la Nueva España era el monarca hispano, ya que a éste le había sido conferido el patronato real. El papado por falta de recursos para llevar a cabo la evangelización en el nuevo mundo, confió a los soberanos españoles la tarea a cambio de propagar la fe y sostener los gastos de culto y clero. El rey adquirió el derecho a nombrar desde el último clérigo hasta el más encumbrado arzobispo, además de poder censurar todos los documentos, bulas y disposiciones papales destinados a América; adquirió el derecho a participar en la distribución de los diezmos hasta bien entrado el siglo XVII.

Esta estructura de poder obligó a muchos sacerdotes a adquirir y a practicar actividades burocráticas como la de cualquier otro servidor del rey. Demostrando docilidad y sumisión, defendían la autoridad que por derecho divino el monarca ejercía y cooperaban para facilitar la aplicación de medidas administrativas o fiscales por parte de la corona. Esto convirtió a la iglesia en un apoyo político de gran valor para el imperio.

No obstante, a partir del último tercio del siglo XVIII se dieron cambios en la relación iglesia-monarquía. Con la injerencia de los grupos masónicos se convenció al rey de seguir la política liberal y privar al clero de la categoría de socio del gobierno e, inclusive, a someterlo abierta y plenamente a la autoridad real.

El 26 de diciembre de 1804, la corona decretó la primera desamortización de los bienes eclesiásticos en México. Esta medida se tomó también como resultado de que España hacía poco había estado enfrascada en una guerra contra los ingleses y para sufragar los gastos de las operaciones bélicas, se expidió una real cédula en la que se ordenaba proceder a la enajenación y venta de los bienes raíces pertenecientes a las obras pías (Propiedades agrícolas y urbanas cuyas rentas se empleaban en sostener diversas instituciones de beneficencia) y al cobro inmediato de los capitales que la iglesia tenía prestados a diversos propietarios.

Todo el dinero recolectado se pasaría a las cajas reales para enviarlo a la metrópoli, haciendo una incumplida promesa de pagar a la iglesia un rédito justo por los capitales incautados.

La virtual confiscación de fondos colocados en préstamos e hipotecas fue muy exitosa para la corona y constituyó un desastre para el país. Las rentas que producían las

propiedades del clero, las sumas recabadas por la prestación de servicios y los donativos de los fieles eran invertidos en préstamos a los agricultores y mineros en apuros. Al ser prácticamente confiscados estos recursos, el país se vio privado de su principal organismo refaccionario, uno de los más poderosos motores de la economía.

Parkers finaliza argumentando que hasta 1809, año en que se suspendió su aplicación, la real cédula produjo a la corona cerca de doce millones de pesos (una fortuna inmensa). Los clérigos a regañadientes tuvieron que dar cumplimiento a las órdenes del monarca.

El siglo XVIII, señalan varios tratadistas, debe ser considerado como un siglo de transición. Un grupo de intelectuales europeos, entre los cuales los franceses ocupaban un lugar destacado, intentó la transformación del continente en todos los ordenes: intelectual, social, religioso y político. Se les conoció como los enciclopedistas por haberse dedicado a la tarea de redactar la enciclopedia, donde afirman que el mundo ideal al que aspiran los filósofos debe estar gobernado por la razón y no por las preocupaciones teológicas.

Este grupo de filósofos, historiadores, artistas y hombres de ciencia marcaron el siglo XVIII al ser considerado en la historia como el siglo de las luces; y a sus seguidores, se les conoce por los ilustrados. Destacaron entre otros: D'alembert, Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Raynal, Condillac, Marmontel y Voltaire.

La Nueva España creció y prosperó en este siglo de las luces: el territorio se duplicó con la colonización de Texas, la Alta California y Nuevo Santander (Tamaulipas) alcanzando los cuatro millones de kilómetros cuadrados), su población creció, se enriqueció, cambió de sistema político, procreó un nuevo grupo social, se ilustró, se dio cuenta de sí misma y se preparó para hacer vida independiente de España, un sesenta por ciento de la población siguió siendo india y aproximadamente un veinte por ciento mestiza. El gran siglo del mestizaje lo fue el XVI.³⁸

Para principios del siglo XIX, el país se había convertido en uno de los más ricos del mundo con grandes riquezas y máxima pobreza. Atribuían el progreso a la acción del despotismo ilustrado, sistema que consistió en una docena de prácticas político-administrativas: el lento y burocrático consejo de indias fue sustituido por la dinámica secretaría del despacho de indias. Se designan virreyes activos y enérgicos, se añade un órgano de mando y promoción regional: la intendencia, base de la futura división en Estados de la República Mexicana.³⁹

³⁸ Bazant, Jan, "Tres Revoluciones mexicanas", en *Historia de México*, 10 (Octubre-Diciembre de 1960), pp. 220

³⁹ *Ibid.*, p. 222

Correspondía al intendente levantar mapas topográficos de su provincia, realizar estudios económicos regionales, distribuir información científica y técnica entre la población, construir caminos, obras de infraestructura y embellecimiento de ciudades, así como castigar a malvivientes.

"En el último tercio del siglo XVIII se levantó el primer censo de la población mexicana, se dibujaron mapas, se otorgaron becas a investigadores y estudiantes, se aportó capital y nuevas técnicas a la minería; en fin, se rehace la vida económica de la Nueva España".⁴⁰

Ante esta aparente prosperidad para beneficio de unos cuantos, contrasta la desigualdad social, el despotismo político y la dependencia de España.

Los criollos humanistas proponían acabar con el sistema de tutela para los indios, el hacer a todos iguales ante la ley: repartir entre sus condueños las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y hacer efectivo el principio de la economía clásica liberal del: y el dejar hacer y el dejar pasar.

"Contra el despotismo político esgrimían la doctrina de la soberanía popular. Contra la dependencia, fundamentaron la necesidad y las ventajas que le acarrearía a la Nueva España el separarse de la Vieja España".⁴¹

Las evidentes y muy agudas desigualdades de la sociedad mexicana de principios del siglo XIX; las crecientes contradicciones resultantes del rápido proceso de expansión de la economía de la Nueva España, y en particular la que se da entre el sector exportador de la economía - por lo demás su fundamento económico- y la metrópoli; la inflexibilidad de la estructura social, los burocráticos y anquilosados procedimientos administrativos; la rigidez del aparato político y la acelerada difusión de las ideas y de las reivindicaciones sociales y políticas, que la guerra de independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa pusieron en circulación. Son, todos ellos, antecedentes necesarios e importantes que explican las causas profundas del estallamiento de la Guerra de Independencia.

Ahondando en los antecedentes, se ve como en 1808 por primera vez,

"La corona de España parece encontrarse sin cabeza. Los monarcas hispanos presos por Bonaparte, la metrópoli en manos del tirano extranjero, el pueblo español se organiza espontáneamente dirigiendo la resistencia, mientras medio mundo contemplaba azorado

⁴⁰ Gonzáles Luis, Op. cit., p. 12

⁴¹ Ibid., p. 82

la súbita desaparición del vínculo regio que lo unificaban". ⁴²

Ese año de 1808 los criollos de la clase media novohispanos y los ricos latifundistas y mineros, estaban decididos a no compartir sus riquezas con la nación española. Los peninsulares se opusieron al invasor, y los mexicanos, que habían dejado de sentirse españoles, trataron de aprovecharse de la crisis española para hacerse independientes.

El ayuntamiento de México trató infructuosamente de llenar el hueco de legitimidad dejado por la invasión napoleónica.

La guerra era inminente, así lo previó Don Manuel Abad y Queipo, quien el 30 de mayo de 1810 en una misiva dirigida a la regencia señalaba que las injusticias sociales provocarían una revuelta en caso que no se pusiese remedio a ciertos males:

"Por otra parte, si en estos países se perturba el orden público, debe seguirse necesariamente una espantosa anarquía. Su población se compone de españoles europeos y españoles americanos. Componen los dos decimos escasos de toda la población. son los que mandan y los que tienen casi la propiedad de estos dominios. Pero los americanos quisieran mandar solos y ser propietarios exclusivos; de donde resulta la envidia, rivalidad y división que quedan indicadas y son efectos naturales de la constitución que los rige, y que no se conocen en el norte de América. Por una razón contraria, los ocho decimos restantes se componen de indios y castas.

Esta gran masa de habitantes no tiene apenas propiedad, ni en gran parte domicilio se hallan realmente en un estado abyecto y miserable, sin costumbres ni moral. Se aborrecen entre si, y envidian y aborrecen a los españoles por su riqueza y dominio. Pero coinciden con los españoles americanos en aquella prevención general contra los españoles europeos, por la razón sola de ser de otro país, y pertenecer inmediata y directamente a la nación dominante. ¿Que debe resultar en una Revolución de esta heterogeneidad de clases. De esta oposición y contrariedad de intereses y pasiones ?. La destrucción reciproca de unos y otros, la ruina y devastación del país". ⁴³

Para evitar esta guerra en ciernes, Abad y Queipo proponía que se intensificara la libertad de comercio, que cesaran los monopolios y se estableciera un sistema equitativo de impuestos. El 14 de septiembre de 1810, Francisco Javier Venegas comenzó a ejercer sus funciones virreinales, dos días después tenía lugar la insurrección acaudillada por Don Miguel Hidalgo y Costilla.

Varios de sus biógrafos, entre ellos Miguel Guzmán Peredo, coinciden en señalar que Hidalgo quiso lograr la regeneración social del pueblo, mucho antes de pensar en lanzarse a la lucha en pro de la independencia.

⁴² Ibid., p. 86

⁴³ Campos Julieta. Op. cit., p. 30

Es considerado como un poderoso impulsor industrial en aquel entonces, cuando el gobierno español ponía toda clase de barreras al desarrollo de la economía hispanoamericana. La literatura francesa leída por Hidalgo ha de haber influido muy hondamente, no sólo en su formación literaria sino en sus apreciaciones teológicas.

El 16 de septiembre de 1810 Don Miguel Hidalgo se dirigió a los feligreses para invitarlos a rebelarse contra los españoles, a quienes acusa de pretender entregar el reino a los franceses y de atentar contra la religión. Sabía que si invitaba a los mexicanos a emanciparse de España o a rebelarse contra el rey, no lograrían sus palabras un gran eco en las multitudes. Al hablar de la religión en peligro, indudablemente tocaba una de las fibras más sensibles del alma popular.

En Guadalajara, el once de noviembre de 1810 expidió decretos sobre el uso exclusivo de las tierras de comunidad por sus dueños, la abolición de la esclavitud en beneficio de seis mil negros, la extinción de monopolios estatales del tabaco, la pólvora y los naipes, y la supresión de los tributos que pagaban los indios. El 30 de julio de 1811 se da cumplimiento a la condena de muerte en su contra.

Hidalgo murió a ciegas, sin saber que su impremeditada y frenética empresa se propagó con éxito por casi la mitad del virreinato de la Nueva España y que,

"El caudillo ungido por el mismo en el sur [Morelos], ignorado y despreciado en un principio, iba creciendo en poder e importancia, y levantándose como aquellas nubes tempestuosas, que naciendo en la parte sur cubría en breve una inmensa extensión del país, anunciando su aproximación con el aparato de una terrible tempestad".⁴⁴

Mientras los insurgentes luchaban contra el gobierno virreinal, otros mexicanos aceptaban la invitación del nuevo gobierno peninsular, nacido de la lucha contra Napoleón, para elegir diputados para un congreso que se reuniría en Cádiz en 1811. A él asistieron diecisiete diputados de México, en su mayoría eclesiásticos y jóvenes de clase media, todos criollos excepto uno.

Estos representantes mexicanos exigían igualdad jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas (expulsados en 1767 por decreto de Carlos III), libertad de imprenta y declaración de la soberanía reside originalmente en el pueblo.

Algunas exigencias criollas fueron incorporadas a la constitución de Cádiz, la cual fue promulgada en marzo de 1812. En esta constitución se reemplazó la soberanía del rey por

⁴⁴ Krauze, Enrique (1989). Siglo de Caudillos 1810-1910 Editorial Tusquets. México. p. 68

la de la nación. Establecía la libertad de imprenta, limitaba la autoridad del rey únicamente al poder ejecutivo, daba algunas disposiciones antieclesiásticas y de igualdad jurídica entre españoles y americanos.

El virrey Venegas la promulgó en México en 1813, y procedió a darle cumplimiento.

Obra de una minoría selecta, la Constitución de Cádiz estaba destinada a tener una historia efímera, fue publicada y jurada. Se eligieron democráticamente ayuntamientos, diputados a cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que operarían en México, y se puso en práctica la libertad de imprenta. Fue una constitución de índole liberal para proteger los derechos individuales. El grupo español y los españoles ricos se opusieron a ella. Duró en vigor poco más de un año.⁴⁵

El Virrey Calleja, sucesor de Venegas, la abolió en agosto de 1814. La legislación desapareció con la sola presencia de Fernando VII, monarca que había recobrado su libertad y no estaba dispuesto a gobernar con otra ley que la de su voluntad.

Su abolición sirvió para engrosar las filas insurgentes. Varios intelectuales criollos, al restablecerse el régimen autoritario, decidieron unirse al caudillo del sur, José María Morelos, quien durante 1812 y 1813 hizo campaña sumamente exitosa. En noviembre de este último año, el caudillo convocó a la realización de un congreso nacional que le diera una constitución al país próximo a nacer. Ya que todo indicaba que el exterminio de la dominación española estaba próximo, el congreso, denominado de Anáhuac, sesionó cuatro meses en Chilpancingo. En su inauguración, Morelos dirigió su conocido discurso de sentimientos de la nación.⁴⁶

Preocupó a Morelos la condición de los pobres, en su mayoría mestizos, indios y castas. De ahí que se dictase una ley protectora de sus intereses:

“Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deban ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

El congreso estuvo peregrinando por distintos lugares y llegó a Apatzingán en octubre de 1814, donde dio a conocer la constitución, misma que fue inspirada en la francesa de 1793 y la española de 1812. En su articulado establece entre otros asuntos importantes: La católica será la religión del Estado; la soberanía reside en el pueblo; el ejercicio de la soberanía corresponde al congreso; la ley es la expresión de la voluntad general; y, la

⁴⁵ Gonzáles y Gonzáles, Luis. Op. cit., p. 15

⁴⁶ Ibid., pp. 15-16

felicidad de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. La forma de gobierno debía ser republicano, centralista y dividido en tres poderes.

La constitución de Apatzingán jamás estuvo en vigor. Las huestes armadas de Morelos habían sido desalojados en la parte sur del país y sólo representaban un millar de hombres, frente a ochenta mil comandados por Calleja. Morelos fue fusilado el 22 de diciembre de 1815.⁴⁷

A pesar de la admiración universal,

*“Morelos no sería cabalmente comprendido. Los liberales olvidaron el embrión conservador en la vida de Morelos. En medio de esos dos olvidos ¿Qué representó el siervo de la nación? la encrucijada de México, un país en permanente tensión entre la profunda tradición y la modernidad ineludible, entre el proyecto religioso de los misioneros del siglo XVI en quienes había tornado el espíritu angélico del fundador y los vientos republicanos y liberales que soplaban en occidente”.*⁴⁸

Desde el 20 de septiembre de 1816, Félix María Calleja había sido sustituido como virrey por don Juan Ruíz de Apodaca. El nuevo gobernante siguió una táctica que contrastaba con la de su antecesor. Practicó la benevolencia y el perdón cuando la practica de estas virtudes podían dar buenos resultados. Pudo lograr, así, que muchos insurgentes se le sometieran. El dominio y los problemas de la metrópoli eran diferentes en 1820 a los de 1810.

Los elementos para vencer la insurrección son más fuertes por parte del virreinato y ya sólo quedaban unos cuantos grupos rebeldes; en 1810 la península había sido invadida y el rey español cautivo. Para ese entonces Fernando VII estaba en el goce pleno de su absolutismo y libre de toda dominación exterior. Pudo entonces mandar a América fuerzas militares para sofocar la rebelión. Entre los soldados enviados a México había muchos francmasones, quienes más tarde ayudaron a proclamar la independencia, junto con Agustín de Iturbide.

Aunque prácticamente el gobierno virreinal parecía haber vencido la resistencia insurgente, existió, sin embargo, un deseo generalizado de realizar la independencia de México. Un suceso cambió el giro de los acontecimientos.

En 1820 un movimiento armado en España tuvo como finalidad poner un límite al despotismo de Fernando VII y a restaurar el orden constitucional. Entonces, para impedir que el país fuera regido por un gobierno liberal, el alto clero, el ejército privilegiado y

⁴⁷ Ibid., p. 16

⁴⁸ Krauze, Enrique, Op. cit., p. 69

las clases acomodadas pensaron en la necesidad de consumir la independencia de México. Se seleccionó como caudillo de la causa a Agustín de Iturbide, quien condujo el proyecto por el camino de la independencia, más no de la libertad y las reformas sociales.

El 27 de septiembre de 1821 el ejército trigarante hizo su entrada triunfal a México. El 28 se nombró el primer gobierno independiente, y en medio de un gran regocijo general se habla de la riqueza y variedad económica de México.

“México nació en 1821 a su vida independiente con unas expectativas inmensas sobre su legendaria riqueza, las mismas que habían albergado los criollos ilustrados de fines de siglo XVIII como si la metáfora que hacía del territorio nacional un cuerno de la abundancia hubiese sido más que una metáfora una descripción. Aquel fue un año dorado en la historia nacional, en septiembre se vivía el capítulo final de un movimiento de independencia inverso al que, once años antes, había encabezado Hidalgo: Breve, incruento ordenado y, ante todo, exitoso.

*En el lapso de siete meses ocurrió lo increíble: por la audaz iniciativa del jefe realista Agustín de Iturbide, los estratos criollos del país – sacerdotes, militares, empresarios y profesionales se unieron con vastos sectores del pueblo campesino y urbano bajo el manto protector de un pacto concertado en la pequeña población sureña de Iguala, entre quienes habían sido, desde tiempos de Morelos, irreductibles enemigos: El propio Iturbide y el último caudillo de los insurgentes, un mestizo a quien Morelos conocía desde los remotos años de Carácuaro y que había llegado a ser su heredero: Vicente Guerrero”.*⁴⁹

Varios autores, entre ellos Julieta Campos, coinciden que con el plan de Iguala empieza un período turbulento de más de treinta años, en donde prevaleció el árbitro del ejército y los intereses e ideas de grupos que no lograban definir un proyecto claro de la nación.

Conservadores y liberales de varios matices, diferían de sus versiones de la tradición rescatable y de la modernidad deseable. Casi el 95%, de los seis millones que habitaban el vasto país de Iturbide, eran analfabetos. El debate entre centralismo y federalismo y la primera disputa por la nación que se entabló entre escoceses y yorkinos, y luego entre conservadores y liberales, quisieron prescindir de trescientos años de historia. Renunciar en bloque al pasado, es la utopía de esos hombres enamorados de un futuro que soñaban comparable al de la Unión Americana.

El proyecto modernizador es abrazado por los liberales junto con el federalismo para darle cuerpo a una constitución, la de 1824, que estaba embridada, sin embargo, por los fueros eclesiástico y militar. La nación hace a la independencia encorsetada entre un futuro anhelado, pero sin sustento real, y un pasado abominado, pero presente por todas

⁴⁹ Ibid., p. 97

partes. Adoptar de un día para otro el atuendo de los tiempos modernos para ser lo que eran ya los Estados Unidos, exigía algo más costoso. Octavio Paz lo precisó:

"El ingreso de la modernidad exigía un sacrificio: El de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: Todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos".⁵⁰

El país que en 1821 surgía a la vida independiente, era optimista. Había una profunda fe en el porvenir de México. Los hombres de todas las tendencias creían que la sola emancipación política resolvería los grandes problemas del país. No se ponderaban los males que la que la Revolución de independencia había producido en todos los órdenes: lo limitado de los recursos naturales, la escasez demográfica, el desplome económico, la desorganización social y el desbarajuste político producto de la larga lucha por la independencia.

La forma en que se logró la independencia, aseguró la supremacía de los criollos. La independencia no atenuó la desigualdad que caracterizó a la economía y el contraste social. Así, los extremos entre opulencia y miseria continuaron.

No podemos olvidar el trasfondo trágico que tuvieron los primeros años de nuestra vida como nación soberana; el de una nación que, desde el momento mismo de un nacimiento a la vida independiente, desde la separación de la que por tres siglos había sido su metrópoli colonial, se convirtió, en una presa más, de los apetitos imperialistas del resto de las grandes potencias.⁵¹

El despliegue de instrumentos que esos deseos motivaron y la sucesión de efectos que tuvieron en México - desde las pérdidas territoriales hasta las enajenaciones ideológicas- hacen de nuestra historia moderna uno de los testimonios más potentes de la voracidad imperialista, no menos de lo que hace destacar la tenacidad con que el pueblo de México, a pesar de ella, fue forjando la nación.⁵²

Trescientos años de herencia colonial no podían cancelarse sólo promulgando leyes, sobre todo si ellas no se dirigían a atemperar la desigualdad prevaleciente; como advierte Molina Enríquez:

"Los criollos fingían creer que la igualdad de derechos políticos concedida a todos los habitantes de la República, capacitaba a todos esos habitantes para la defensa de sus derechos civiles, y a sabiendas de que esto no era verdad y de que los poderes públicos,

⁵⁰ Paz, Octavio, El Ogro Filantrópico, p. 38

⁵¹ *Ibid.*, p. 38

⁵² *Ibid.*, p. 36

que conforme a las nuevas instituciones republicanas, carecían de las facultades con que el régimen colonial investía a los virreyes y a los demás funcionarios de la corona para la defensa de los indios, dejaban a los hacendados cuando no criollos, españoles, desarrollar libremente todo un vasto sistema de ensanchar las haciendas a costa de los terrenos de los pequeños propietarios y de los indios, por medio de invasiones descaradas algunas veces, o por medio de injustos litigios. Apenas si en los tiempos mismos de la conquista se vieron similares usurpaciones.

*Ni los mestizos, pequeños propietarios, o comuneros de los condeñazgos y de las rancherías, ni los indios dueños de sus ejidos, podían evitar tales usurpaciones por que al oír las quejas de unos y otros, se les mandaba a los tribunales. Claro era, por una parte, que los mestizos y los indios tenían recursos bastantes para litigar contra los criollos y los españoles, y por otra parte, que los tribunales, formados con personal reclutado entre los mismos criollos, tenían interés de clase en que tales injusticias levantaban a los pequeños agricultores y a los indios pero para eso eran las acordadas".*⁵³

En 1822 México era el país más extenso de los países hispanoamericanos con 4'665,000 kilómetros cuadrados y siete millones de habitantes. La población por tanto era escasa, y para colmo, se agrupaba en el centro del país. La producción minera se redujo en once años de lucha a 6 millones de pesos en lugar de los 30 a los que llegó en 1810. El valor de la producción agrícola se contrajo a la mitad, el de la industrial a un tercio y, además, la inmensa fuga de capitales acumulada desde 1810 y calculada en 100 millones de pesos: diez veces el presupuesto anual, un déficit de 4 millones para 1822 y una deuda pública de 76 millones.⁵⁴

La baja de los ingresos estatales obedeció en gran medida a la abolición de un impuesto injusto: el tributo per cápita de los indios. El déficit era motivado por el enorme gasto público que significaba el mantener un ejército numeroso que garantizara la independencia. En suma, la hacienda estaba en bancarrota y en las garras de los agiotistas.

En el aspecto social, la situación era desoladora, la igualdad jurídica de todos los mexicanos dejó a los indios, acostumbrados a un régimen de tutela, indefensos ante los criollos. La igualdad de derechos, en un sistema con desigualdades ancestrales, no hizo sino agudizar la desigualdad de fortunas. Los latifundios crecen a costa de las comunidades indígenas y la legislación igualitaria empeoró las condiciones del peón y del artesano.⁵⁵

El entusiasmo de las clases dirigentes contrastaba con una realidad abrumante de riqueza

⁵³ Molina Enriquez, Andrés (1970). La revolución agraria en México. Fondo de Cultura Económica. México. p. 157

⁵⁴ Hale, Charles A. (1968) A Mexican liberalism in the age of Mora, 1821-1853. New Haven Yale University Press. USA. p. 16

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18

y miseria. Hacendados, comerciantes, mineros, el alto clero, los mandos superiores del ejército y la burocracia - todos ellos en una alta proporción criollos - controlaban y manejaban a su antojo al país que se desenvolvía en un ambiente creciente de desigualdad social.⁵⁶

Las leyes eran modernas y los afanes democráticos y republicanos -obra de las elites criollas ilustradas- tenían poco que ver en la sociedad mexicana, la cual había cambiado muy poco con la independencia. La propiedad de la tierra en México, a pesar de la guerra, conservó las mismas características que predominaban en la época colonial.⁵⁷

En todo caso, las conmociones, las numerosas luchas civiles, la anarquía, la pérdida de territorio y los cambios económicos de la primera mitad del siglo XIX en muy poco beneficiaron al pueblo pero, en cambio, si permitieron que el clero aumentara sus riquezas y que los terratenientes extendieran sus propiedades. La herencia colonial se transmitía y marcaba a la nueva nación independiente.

Sin embargo, en medio del desbarajuste y la revuelta, la discordia civil favoreció la mezcla de razas y la consolidación de una clase media; clase que a partir de 1821 disputó el poder con la aristocracia terrateniente.

El ascenso de la clase media al poder político, no implicaba el logro de sus objetivos. La estructura económica y social sobre la que se fincaba la supremacía de la clase dominante, permaneció intacta. Si bien el sector exportador (mineros y grandes comerciantes) había dejado de tener una situación hegemónica, los propietarios criollos y la iglesia detentaban ahora el poder real. La sociedad proyectada por los letrados, no podía llegar aún.

*“Mientras la transformación se situó exclusivamente en el plano político y no influía en la estructura económica. El dominio conquistado por la inteligencia en todo momento en riesgo de perderse. La fuerza de los grupos liberales de la clase media para instaurar el nuevo orden social que habían elegido, ya no estaba en el impulso revolucionario del pueblo sino en la reforma política emprendida desde el poder. Así, la segunda etapa de la lucha comienza con la conquista inestable del poder político y termina con la transformación de la estructura económica y social. Largas y accidentadas luchas entre reforma y contrarreforma - La cual a menudo parece definitivamente victoriosa- precederán aun al establecimiento del nuevo orden social”.*⁵⁸

Entre 1821 y 1855 la inquietud dominó todos los órdenes,

“En estos treinta años de vida independiente, México no tuvo paz, ni desarrollo

⁵⁶ Ibid., p. 19

⁵⁷ Ibid., p. 21

⁵⁸ Villoro, Luis. Op. cit., p. 232

*económico, ni concordia social, ni estabilidad política. En dicho lapso hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo: Once de ellos presididos por el general Santa Anna en 1853. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago. Los generales producían guerrillas a granel para derrocar presidentes y gobernadores después de tres décadas de vida independiente, México aporreado, andrajoso, sin cohesión nacional, sin paz, sólo podía exhibir con orgullo a sus intelectuales".*⁵⁹

En medio de la guerra civil, la economía del país no hace mayores progresos. La minería medio se recupera gracias a las inversiones británicas, al uso de las máquinas de vapor y de los nuevos procederes en las labores de beneficio. Dentro de la industria, sólo avanzó la textil en algunas fábricas de lana. Para impulsar los diversos ramos de la actividad económica, Alamán fundó el banco de avío, pero no logró lo que se propuso. Las Comunicaciones y los transportes no dejaron de empeorar hasta más allá de 1850. Cada partícula de México cayó en el autoconsumo.

La norma fue la pobreza y el aislamiento en todos los sectores de la actividad humana; más sin embargo, los contactos con el exterior fueron mayores que en la colonia. Por lo que respecta a la educación pública, hubo buenos deseos más que realizaciones. Las antiguas universidades de México y Guadalajara decayeron mucho. Ningún género destacó tanto como la historia con cuatro historiadores de primera magnitud: Alamán, Bustamante, Mora y Zavala. En medio de la borrasca, la gente de pensamiento supo mantener una actitud de osadía y sacrificio.⁶⁰

1.1.4. La Reforma y el Imperio

En 1850 uno de cada diez mexicanos sabían leer y escribir. Los hombres letrados, por tanto, representaban sólo una mínima parte del total de la población. No obstante, este pequeño grupo de intelectuales, agobiados por tanto desbarajuste en el país: la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, la lacerante pobreza, el desgobierno y la guerra civil permanente, decidieron tomar cartas en el asunto y asumir el mando del país. Aunque eran pocos, los letrados formaban dos partidos: el liberal y el conservador.⁶¹

Los del partido conservador fueron representados por un hombre inteligente pero de edad avanzada. Don Lucas Alamán, quien resumió en estos puntos el ideario conservador: permanencia y supremacía de la religión católica; establecimiento de un gobierno militarmente fuerte, sujeto a principios y responsabilidades que eviten abusos;

⁵⁹ Gonzalez, Luis. Op.cit., p.107

⁶⁰ Cosío Villegas, Daniel (1974). Historia Moderna de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. Vol. 7, p. 118

⁶¹ Gonzalez, Luis. Op.cit., p.107

oposición al régimen federal y al sistema representativo electoral; inclinación en favor de consejeros planificadores en vez de congresos y, partidarios de la intervención europea para salvar al país del caos.⁶²

Los liberales representados por Don Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada, entre otros, negaban la tradición hispánica, indígena y católica; creían en la existencia de un indomable antagonismo, entre los antecedentes históricos de México y su engrandecimiento futuro y en la necesidad de conducir una patria por las vías del todo nuevas de la libertad de trabajo, comercio, educación y letras, tolerancia de cultos, supeditación de la iglesia al Estado, tolerancia representativa, independencia de los poderes, federalismo, debilitamiento de las fuerzas armadas, colonización con extranjeros de las tierras vírgenes, pequeña propiedad, cultivo de la ciencia, difusión de la escuela y padrinazgo de Estados Unidos del Norte.⁶³

Todos los liberales coincidían en las metas pero no en los métodos. Unos querían ir de prisa e implantar los principios liberales a toda costa y en el menor tiempo (Los puros), otros querían ir despacio e imponer los mismos ideales al menor costo posible (Los moderados). Mientras puros y moderados disputaban entre sí, los conservadores se hicieron del poder.⁶⁴

Apoyado en Alamán y el grupo conservador, Antonio López de Santa Anna es llamado del destierro para asumir el gobierno el 20 de abril de 1853. Muere Alamán en junio del mismo año y Santa Anna pierde al aliado y a la alianza conservadora. Desprestigiado el partido conservador por los errores y mal gobierno de Santa Anna, se da paso al fortalecimiento del programa liberal ante la opinión pública. Es lanzado el plan de Ayutla por Juan Álvarez (elaborado por Florencio Villarreal) y apoyado por Comonfort, exigiendo el derrocamiento del Santa Anna y convocando a un congreso constituyente.

Don Juan Alvarez fue nombrado presidente interino y pocos meses después cedió la presidencia al coronel Ignacio Comonfort, quien gobernó con liberales puros como: Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada. El gobierno de Comonfort vivió en permanente revuelta conservadora motivada por la promulgación de las leyes: "Juárez", que restringía fueros eclesiásticos; "Lerdo", que desamortizaba los bienes inmuebles en poder de corporaciones civiles y eclesiásticas; y las "Iglesias", que prohibía a la iglesia el control de cementerios y el cobro de derechos parroquiales a los pobres.

Entre tanto, se convocó al congreso constituyente que inició trabajos en 1856, y la

⁶² Ibid., p. 42

⁶³ González y González, Luis, Op. cit., p. 111

⁶⁴ Ibid., p. 111

constitución fue promulgada y jurada en febrero de 1857. En lo fundamental se apejó a la de 1824 y fue dominada por la tendencia moderada, aunque hubo diputados de ideas radicales como Ignacio Ramírez, José Ma. Mata, Ponciano Arriaga, Santos Degollado y Melchor Ocampo.

Muy pocos fueron los constituyentes que supieron comprender el problema de la condición de las clases pobres. Uno de ellos fue Ignacio Ramírez quien en el tema relativo al trabajo señaló:

*“El verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: La resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir el capital en trabajo, esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario”.*⁶⁵

Haciendo referencia y reconocimiento profundo al pensamiento social de Don Ignacio Ramírez. Trueba Urbina afirma que,

*“Cuando los juristas del mundo no tenían idea del derecho social, y seguían al pie de la letra la doctrina aristotélica, el sentido de que todo el derecho es social, se levantó la voz de un genial mexicano, Don Ignacio Ramírez, El Nigromante, tipificando por primera vez en el mundo la idea del derecho social y definiendo éste como una norma protectora de los débiles: Es decir, de los menores, de los huérfanos, de las mujeres y de los jornaleros o sea de los trabajadores”.*⁶⁶

A su vez, a grandes rasgos, el comentario de Julieta Campos, cuando se refiere al Nigromante, es en el sentido de que en 1875 Ignacio Ramírez, procurando conservar la afilada compostura liberal y no ceder a un sentimentalismo aparatoso, se había formulado la pregunta que la nación venía escamoteando por cerca de cuatrocientos años: ¿Que hacemos con los pobres?. Era evidente que había hambre y sed de justicia. Pero ¿cómo escapar a la abyección de ser siempre pobres?. El Nigromante confiaba en las virtudes del libre cambio para favorecer a los desvalidos, pero reconocía, a la vez, que la economía política no es una sánalo todo: sugería entonces que *la educación* era la mejor vía para salir del callejón de la miseria.

Otro constituyente de fina sensibilidad social lo fue Ponciano Arriaga quien advertía,

*“Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo”.*⁶⁷

⁶⁵ Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, pp. 61-62

⁶⁶ *Ibid*, p. 65

⁶⁷ *Ibid*, p. 64

Arriaga, señaló la diferencia entre el país que se mencionaba en las leyes y el país de la realidad. Para ser coherentes decía, habría que excluir del rango de ciudadanos a los cuatro millones de pobres y otorgárselo en exclusiva a quienes, en los hechos, lo ejercían: una minoría rica y otra intelectual. Comentaba que las constituciones iban y venían y nada de positivo para el pueblo, nada de provecho para las clases infelices, para los cuales se hicieron todos los males de la sociedad y ninguno de sus bienes.

En resumen, la constitución de 1857 pretendía dar al país un régimen republicano, federal y democrático. Establecía un sistema unicameral. Dotaba al poder legislativo de una fuerza tal que mantenía muy limitada la autoridad del poder ejecutivo. La iglesia no podía administrar o poseer bienes raíces. Se suprimía el fuero eclesiástico.⁶⁸

Se proclamaban las libertades de enseñanza y de prensa. Facultaba a los religiosos, si así lo desearan, a abandonar el claustro, ya que declaraba que los votos monásticos eran contrarios a la libertad del hombre. El Estado podía intervenir en materia de culto religioso. Se suprimía la vice-presidencia y en general se ampliaban los capítulos de libertades individuales y sus garantías.

Ignacio Comonfort, confirmado en la presidencia de la República, estaba obligado a poner en práctica la nueva constitución, pero no lo hizo así. Los conservadores, con el general Félix Zuloaga como jefe, proclamaron el plan de Tacubaya que pedía el desconocimiento de la constitución. El presidente les hizo el juego a los tacubayistas, pero no pudo mantenerse en el poder.

Los del partido conservador reconocieron como presidente a Zuloaga. Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, a quien correspondía ejercer la presidencia de la República cuando faltase su titular, la asumió, y declaró restablecido el orden constitucional.

Félix Zuloaga procedió a dictar las famosas cinco leyes, por medio de las cuales derogó las legislaciones reformistas y estableció la Suprema Corte. En febrero de 1858, Miguel Miramón fue nombrado por los conservadores presidente de la República.

A partir de dicho año, liberales y conservadores iniciaron una guerra que en su primera fase habría de durar tres años. En julio de 1859, Juárez lanzó un manifiesto a la nación, anunciando la próxima aparición de las leyes de reforma, estas leyes establecían la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio, el registro civil, la secularización de los cementerios y la supresión de muchas fiestas religiosas.

⁶⁸ Cosío Villegas, Daniel, *Op. cit.*, Tomo II, p. 46

Derrotado Miramón, Juárez entró triunfante a la ciudad de México el once de febrero de 1861. De inmediato se enfrentó a graves dificultades financieras, por lo que el gobierno liberal, tomó la decisión de suspender el pago de la deuda exterior. Contra tal medida, en julio de 1861 protestaron, Inglaterra, España y Francia. Decidieron estos países en la convención de Londres (octubre de 1861) intervenir en México y cobrar el pago por la fuerza.

En enero de 1862 mediante los tratados de la Soledad, el gobierno de Juárez logró que España e Inglaterra retiraran sus ejércitos.

Por su parte Francia, aprovechando que los Estados Unidos se encontraban en guerra (la de secesión) y tratando de oponer un muro monárquico y latino a la expansiva república de Estados Unidos, otorgó su apoyo a los conservadores mexicanos. Estos ofrecieron la corona del imperio mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien la aceptó y se comprometió con Napoleón III, por medio de los tratados de Miramar, a pagar por gastos de la intervención francesa la fabulosa suma de 260 millones de francos y arribó a las playas mexicanas en mayo de 1864.

Maximiliano creía en el ideario liberal, hecho que provocó malestar entre los conservadores que lo trajeron. Entre otras medidas, exigió pase oficial para los documentos pontificios; decreta la tolerancia de cultos; seculariza los cementerios; crea el registro civil; expide leyes sobre el trabajo, pensiones, montepíos y sistema decimal de pesas y medidas. Pero a pesar de ello, las leyes imperiales nunca entraron en vigor.⁶⁹

Al término de la guerra de secesión, los Estados Unidos solicitan la salida de Francia, esto aunado a la presión de la inminente guerra con Prusia, hizo que Napoleón III retirase sus tropas de México por lo que el imperio de Maximiliano se derrumbó y el 19 de junio de 1867 fue fusilado en Querétaro.

A manera de reflexión, podemos señalar que fueron varios los errores que tuvo Napoleón III con respecto a México, algunos se refieren a las condiciones mismas del país, otros tocan cuestiones internacionales que no pudo prever; creyó que México era un país enormemente rico y que había en él un poderoso partido monárquico. Desestimó la importancia de la resistencia republicana y pensaba que la Unión Americana sería destruida y que por tanto, no constituiría un problema difícil de resolver para el imperio. No vislumbró que el creciente poderío militar de Prusia amenazaba con romper el equilibrio europeo.

Si Napoleón III y Maximiliano hubiesen tenido idea de la pobreza de México,

⁶⁹ Ibid., p. 47

posiblemente jamás se hubieran comprometido con el proyecto imperial.

Creían que era posible recaudar cincuenta millones de pesos al año y cubrir los gastos del país con sólo veinte. Atribuían la bancarrota hacendaria a la incapacidad y a la falta de honradez de los ministros de hacienda mexicanos. Pero, ninguno de sus cuatro ministros de hacienda pudo lograr que ésta se mejorara, pues tenía más de medio siglo de estar en quiebra.

"Lo que podría haber hecho disminuir el déficit era consolidar la paz, algo que no pudieron lograr y que aunado a los acontecimientos internacionales de Europa y de los Estados Unidos, provocarían su irremediable derrota".⁷⁰

1.1.5. La República Restaurada y el Porfiriato

1.1.5.1. La República Restaurada

El periodo presidencial de Juárez terminaba el 1º de diciembre de 1865. Correspondía entonces al presidente de la Suprema Corte de Justicia, González Ortega, entrar en funciones de primer magistrado de la República. Sin embargo, Juárez expidió un decreto el 8 de noviembre de ese año, mediante el cual prorroga sus funciones presidenciales.

Contra tal conducta se pronunció el propio González Ortega, Guillermo Prieto y Epitacio Huerta, pero la mayor parte de los generales republicanos: Porfirio Díaz, Mariano Escobedo, Ramón Corona, etc. Aprobaron la actitud de Juárez convertido en dictador.

Al triunfo republicano, el prestigio de Juárez era altísimo, nacional e internacionalmente. Se reconocía su entereza, perseverancia y valor que había demostrado en la lucha contra el imperio. En las elecciones para el periodo 1867-1871, Juárez fue declarado presidente.

El objetivo primordial del gobierno era consolidar la paz, a fin de encauzar al país por los senderos del progreso y el orden.

Parecía que México por primera vez en su historia estaba libre de acechanzas exteriores e interiores y se podían canalizar todos los esfuerzos a salir de la pobreza y reanimar su destrozada economía.

Sin embargo, Juárez gobernó de 1867 a 1871, teniendo que hacer frente a multitud de

⁷⁰ Cosío Villegas, Daniel, Op. cit. , Vol.. VII, p. 128

resistencias armadas. Los ánimos estaban muy exaltados, su gobierno era censurado aun por algunos de los hombres más prominentes del liberalismo como Ignacio Ramírez, quien lo criticaba por no hacer cumplido con las leyes de reforma.

El presidente Juárez tuvo que actuar con mucha perspicacia ya que la situación del país así lo ameritaba. La situación militar era desastrosa. Un enorme ejército pesaba sobre el país y absorbía una fuerte suma del presupuesto.

La economía, basada en una agricultura de subsistencia y en la minería de la plata y el oro, había quedado destruida por diez años continuos de guerra. No podía por tanto absorber el elevado costo de la milicia y menos aun ofrecerles un empleo estable que generara la esperanza de vivir mejor que antes.

Con relación al sector de la economía durante la república restaurada, Don Daniel Cosío Villegas deja entrever que uno de los asuntos que más le impresionaron al estudiar la época, fueron los largos relatos de la batalla en que se empeñaron librecambistas y proteccionistas.

Los primeros, para entregar la suerte de la economía nacional a la selección que toda competencia económica trae consigo. Los segundos, para conseguir alguna protección oficial que, anulara o rebajara la competencia extranjera, le permitiera vivir y prosperar sin riesgo. Los hombres de la época eran liberales convencidos, y, como tales, veían con especial repugnancia que el estado diera apoyos que, a más de cercenar los escasos recursos públicos, acabaran por crear una economía de invernadero, siempre pendiente del amparo oficial.

Los proteccionistas, por su parte, teorizaban también al negar la validez universal de la doctrina económica liberal, y al abogar, en consecuencia, por una política casuística. Por debajo de esta polémica de principios, teorías y doctrinas, estaba la fuerza tremenda de la realidad económica: el Estado vivía de los impuestos exteriores, los más fáciles de administrar, y, así, sus necesidades imponían una protección arancelaria considerable; salvo los metales preciosos y algunas maderas, ninguna exportación podía salir al mar abierto de la competencia internacional.

“Es impresionante la magnitud de los problemas económicos con que se encuentra la república restaurada. 1° La falta de comunicaciones: Sin duda el factor adverso de mayor consideración impedía la circulación de los productos, hacia imposible un mercado nacional, cuyo vacío ocupaba una serie de unidades económicas aisladas, con el resultado final de abastecimientos nulos o deficientes en algunas partes, y en otras, abundancia y hasta plétora. 2° El problema de la deuda nacional: Más dramático para el vulgo porque se prestaba a una presentación numérica y porque la deuda exterior había acarreado la negra calamidad de la intervención.”

El servicio de intereses, exclusivamente, representaba la quinta parte de todos los ingresos federales. Un sistema impositivo. (injusto, ineficiente y contradictorio). En fin, una minería en situación tan precaria y tan importante, que los metales preciosos eran casi la única exportación nacional y que sólo podía vivir explotando las vetas de una riqueza excepcional, pues, aparte otro problemas, los costos de beneficiar minerales en México eran ocho veces superiores a los de Inglaterra y Alemania.

Y, sin embargo tres circunstancias lograron el milagro de que la república restaurada sobreviviera y aun lograra avances moderados en todos los sectores económicos: La libertad de la opresión exterior, la calidad excepcional de los gobernantes y la filosofía coetánea, optimista y confiada".⁷¹

A raíz de las elecciones de 1871, algunos políticos y militares se rebelaron contra el gobierno establecido. Para justificar el movimiento, se redactó el plan de la Noria firmado por Porfirio Díaz.

En dicho plan se declara que la reelección indefinida, forzosa y violenta del ejército federal ha puesto en peligro las instituciones nacionales. Se pide respetar la libertad electoral y la Constitución de 1857, y remataba con el siguiente párrafo. "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y esta sería la última Revolución".

Juárez pudo, a pesar de todo, dominar la revuelta y otros movimientos armados. Pero no sobrevivió a su triunfo. Murió el 18 de julio de 1872, siendo substituido por el presidente de la Suprema Corte, Don Sebastián Lerdo de Tejada.

Efectuadas las elecciones para el período 1872-1876, figuraron como candidatos el propio Lerdo y Porfirio Díaz. Nuevamente Díaz era derrotado en el campo electoral.

Don Sebastián era hombre de gran inteligencia y sólida cultura. Tenía un gran concepto de sí mismo y un gran orgullo, pero era indolente. Ese defecto fue una de las causas que contribuyeron a su fracaso. Conservó el ministerio y la burocracia juarista. No hizo esfuerzos por seleccionar a los hombres que podían secundarlo en su labor administrativa. Cuando era urgente practicar una política de conciliación, procedió a exaltar odios y restableció el Senado, organismo que podía contribuir al equilibrio de los poderes federales, pero que en su tiempo estaba lejos de cumplir con su misión. Procedió también a incorporar las leyes de reforma a la constitución.⁷²

Al finalizar 1875, Lerdo deseaba reelegirse, y antes de que tuviera lugar las elecciones, estalló la revuelta. El 10 de enero de 1876 se dio el plan de Tuxtepec, que reconocía

⁷¹ Cosío Villegas, Daniel, *Ibid.*, p. 160

⁷² *Ibid.*, p. 162

como ley suprema del país a la constitución de 1857, la cual proclamaba el principio de no reelección del presidente y de los gobernadores. Se designó general en jefe del ejército, llamado regenerador, a Don Porfirio Díaz.

El 26 de octubre, el Congreso declaró la reelección de Lerdo. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, declaró fraudulenta la elección de Lerdo y se declaró presidente de la República.

Al triunfo de la revuelta de Tuxtepec el 16 de noviembre de 1876, Lerdo abandonó la presidencia y la asumió Porfirio Díaz el 23 de noviembre. Trató de tener un arreglo con Iglesias pero no fue posible. Este último se refugió en los Estados Unidos y de regreso a su patria, vivió alejado de la vida política.

En el México rural de la República restaurada, la tierra se cultivaba como en los tiempos prehispánicos. La distancia entre campo y ciudad era gigantesca. En la ciudad había apenas 2.5 millones dedicados al comercio, la industria, la administración, la educación y la cultura.

Un 80% de los mexicanos habitaban en chozas, semidesnudos y mal alimentados. En 1810 había 4,944 haciendas. En 1854 eran ya seis mil.

La horrible miseria de la clase pobre, se debía mucho más a la servidumbre que a la fanática afición a las tierras comunales. El salario de uno a tres reales diarios apenas ajustaba para una dieta de arroz o frijol, tortillas con chile y atole de maíz. La deuda podía llegar a los 200 o 300 pesos; toda una vida no alcanzaba para pagarlos. El discurso liberal que proponían redimir a los indios del peonaje y de los castigos corporales, incompatibles con los principios de la libertad, nunca paso de los buenos deseos.⁷³

La salud entre los indígenas era muy precaria, las enfermedades: tuberculosis, enfermedades intestinales, paludismo, epidemias de viruela o de fiebre amarilla los diezaban. La mendicidad proliferó en la ciudad de México. Los llamados "léperos" sumaban la cuarta parte de la población: desocupados, mendigos, cargadores, pepenadores y vendedores ambulantes. El Nacional Monte de Piedad registraba en 1873 27 mil pignorantes en sólo 30 días. Los periódicos advertían que la miseria estaba tomando proporciones colosales.

Los obrajes coloniales, transformados en incipiente industria, absorbían a una pequeña parte de la población, incluyendo a muchísimos artesanos desplazados. Aunque en la

⁷³ Campos, Julieta, Op. cit., p. 260

capital había siete telares, molinos de harina y aceite, fábricas de jabón, cirios y de cigarros, la minería seguía siendo la industria principal.

La condición de los obreros era precaria y no había pensión para los mineros que, tras diez años de trabajo, quedaban deteriorados y apenas con fuerzas para pedir limosna. En las fábricas citadinas se trabajaban jornadas de quince horas, incluyendo domingos, por tres o cuatro reales al día, con descuentos por servicios médicos y escolares a veces inexistentes.

Los artesanos, sin la protección de que habían gozado sus gremios en tiempos coloniales, se habían proletarizado y sólo podían pagarse cuartuchos de vecindades. Empezaban a surgir cooperativas de producción y de consumo para combatir la miseria y la usura, y fue entre los artesanos que brotaron las primeras protestas.

1.1.5.2. El Porfiriato

En febrero de 1877, Porfirio Díaz se hace cargo del poder ejecutivo después de haber vencido las resistencias de los gobiernos de Lerdo de Tejada y José María Iglesias. Tres meses después tuvieron lugar las elecciones, que naturalmente lo llevaron a la presidencia de la República.

Algunos de los civiles y militares que lo seguían en sus primeras correrías, tenían fe en su honradez y lo creían la personificación de la probidad moral.

El año en que comenzó su primera administración, era uno de esos momentos críticos de nuestra historia como los de: 1821, 1848, 1861, 1867, en los cuales se puede encontrar una situación más o menos semejante: ejército inconforme, industria, minería y agricultura en el más completo abandono; la hacienda pública en bancarrota; y, un deseo vehemente por lograr la paz, el orden y la prosperidad.

A pesar de errores y excesos lamentables que tuvieron lugar durante el primer período presidencial de Don Porfirio, su primera administración se destacó como una de las mejores del siglo XIX.⁷⁴

A partir de entonces, y hasta 1910 que ocurre su séptima reelección, misma que concluiría en 1916, Porfirio Díaz ocupó la presidencia de la república por un lapso de treinta y tres años, veintinueve de ellos ininterrumpidos. Fue muy poderosa la autoridad de Don Porfirio, así por ejemplo cuando había amenazas a la paz, bastaba la mínima

⁷⁴ Gonzalez y Gonzalez, Luis, Op.cit., p.111

presión para restaurar el orden y conjurar la tormenta, fue una política absorbente pero cautelosa.⁷⁵

A pesar de su absorbencia, la prensa no dejó de rebelarse contra el gobierno, desde el primero hasta el último día del porfirismo. Fueron muchas las veces que se encarcelaron periodistas, pero nunca fue posible doblegar las resistencias. Ahí quedan como ejemplos los artículos de diarios como "El diario del hogar", "El país" y "El hijo del Ahuizote".⁷⁶ Cosío Villegas señaló que:

“La generación de Porfirio Díaz difería de la de Juárez, en que aquélla había sido una generación de gobernantes experimentados y patriotas, misma que fue sustituida por una de advenedizos, carentes de ideas política, lo que los condujo a sustituirlas por la acción. Al ser Porfirio Díaz un hombre de acción le dio a esta un lugar preferente en su gobierno. Por ejemplo, logró conseguir la autorización del Congreso, para contratar la construcción de nuevas vías férreas, y esto lo logró un mes antes de concluir su primera presidencia en 1880.

Hecho que permitió a su sucesor: General Manuel González consolidar la idea, con la construcción de las líneas del ferrocarril central que ligó la capital con Cd. Juárez, y del ferrocarril nacional con Nuevo Laredo. Este impulso se continuó en los gobiernos sucesivos del propio Díaz, de manera que al concluir la dictadura, México pasó de tener en 1877 un sólo ferrocarril de 460 kilómetros, a toda una red ferrocarrilera de 19,000. Paralelamente, se ampliaron las comunicaciones telegráficas, postales y telefónicas, hasta cubrir una buena parte del territorio nacional.

Se realizaron grandes obras portuarias en: Veracruz, Tampico y Salina Cruz, ya avanzado el período de su gobierno, se crearon una serie de bancos que hicieron posible un ensanchamiento de la agricultura, la minería, el comercio y la industria. En conjunto mejoró la economía nacional en un grado nunca antes visto. Su visión de gobernante se podía resumir en la frase o lema de: Poca política y mucha administración.

Las grandes líneas de su gobierno pueden dividirse en cuatro: Fortalecimiento del ejecutivo federal sobre los otros poderes; las cámaras de senadores y diputados debían de aprobar las iniciativas del ejecutivo, ya que las mismas carecían de la información técnica necesaria y el presidente se encontraba por encima de cualquier otro interés que no fuese el de la nación; la opinión pública y la ciudadanía deberían de confiar en las habilidades del presidente y en su patriotismo para alcanzar los mejores resultados en favor del pueblo mexicano; sólo la acción presidencial es fecunda, el resto no son sino confrontaciones estériles entre grupos de interés o de presión”.⁷⁷

Esta estrategia general de gobierno, funcionó por muchos años por que el país ansiaba la paz y quería mejorar su condición económica. Porfirio Díaz demostró que podía

⁷⁵ Ibid., p. 112

⁷⁶ Ibid., p. 112

⁷⁷ Véase “El tramo moderno” en Historia mínima de México, Op. cit., pp. 127-134

mantener la paz e impulsar la economía nacional. Pero, consecuentemente, esta estrategia se hizo cada vez más injusta hasta provocar la rebelión maderista.

Enrique Krauze señala con puntualidad los últimos momentos de la larga existencia del porfiriato al precisar:

"...y vinieron las fiestas del centenario en la provincia y la capital. Y Díaz presidió la apoteosis de los héroes y la suya propia. Y no habían apagado aun las luces de bengala, ni había acallado la música y la cohertería, cuando de pronto, como súbita erupción volcánica de los pasados mexicanos, todo se estremeció y confundió con otro estruendo, no de artificio, sino de verdad: El formidable estruendo de una nueva Revolución".⁷⁸

Esta vez sería la más grande y poderosa de las revoluciones, "La Revolución Social que Lerdo había profetizado (yo profetizo para México la más grande y poderosa de las revoluciones. No Revolución de partidos, estéril y gastada, sino Revolución social. Nadie podrá evitarla. New York, 1889)".⁷⁹

Siguiendo el esquema histórico planteado por Cosío Villegas, el período moderno de nuestra historia va de 1867 a 1910. Ese trecho de cuarenta y tres años, puede dividirse convenientemente en dos épocas, una de diez (1867-1876), llamada república restaurada, y otra de treinta y tres años (1877-1910), a la cual se le da el nombre de porfiriato.

Quizá el más importante de los rasgos comunes de república restaurada y del porfiriato y, por lo tanto, de nuestra historia moderna sea el de una sociedad que, tras desgarrar la maraña tradicional, se siente nueva y capaz de elegir libremente el modelo de la Europa Occidental como más moderno y ventajoso. Consciente, sin embargo, de la distancia que la separa de esta meta, pretende alcanzarla a paso redoblado, y avanza, por supuesto, pero no sin que su conformación final denuncie las capas superpuestas de la sorpresa, el aturdimiento y la frustración.⁸⁰

Se trataba en efecto, de una sociedad nueva, que creyó que al fin la suerte daba a México la ocasión feliz para el desenvolvimiento de esos componentes. Se tiene la impresión de que cobra nuevo vigor el deseo de que México se convierta en un país próspero, unido y fuerte. Es indudable que fue común la creencia de que el triunfo del liberalismo, filosofía virgen, dinámica y progresista, imponía la necesidad de intentar de una vez por todas esa empresa, a la cual, por otra parte, se tuvo como asidera pronta y fácil, aún a despecho de su magnitud y de la pesadilla inolvidable de tanto fracaso anterior.⁸¹

⁷⁸ Krauze, Enrique, Op. cit., p. 328

⁷⁹ Ibid., p. 327

⁸⁰ Cosío Villegas, Daniel, Op. cit., Tomo VII, p. 256

⁸¹ Ibid., p. 257

Esta sociedad moderna vivió de la filosofía liberal, europea y norteamericana, con desviaciones notables al iniciarse la república restaurada. Al avanzar el período porfirista, dicha desviación fue tal que sólo representaba una caricatura de la filosofía original.

“Al igual que en el mundo de hoy, en la segunda mitad del siglo pasado, un par de países (Inglaterra y Estados Unidos) eran notoriamente prósperos; tras ellos si bien a buena distancia, seguía un grupo numeroso (Francia, Alemania, Holanda). Y muy a la zaga el resto de los países y regiones del globo. Tan extraño fenómeno exigía una explicación, que dio lo que se llama liberalismo. Esta filosofía no ignoraba que en todas las naciones sin excepción alguna, la sociedad es una pirámide, en cuya cúspide se sientan unos cuantos ricos, que en su parte media se halla el grupo más numeroso de los que no son ricos, pero tampoco pobres, y que en la base, necesariamente más ancha, se encontraba la gran masa de los pobres.

Pero sostenía que la lluvia de la riqueza que caía en el penacho de aquella montaña social se escurría hacia abajo fecundando toda la pirámide hasta llegar al valle de los pobres. Así les permitiría a estos beneficiarse de aquella lluvia fertilizante, y, por lo tanto, abandonar su condición de pobres, trepar primero al medio de la pirámide, para escalar finalmente su cúspide y hacerse ricos.

Esta idea que comprobada en buena medida en países como Inglaterra y los Estados Unidos resultó inoperante en México por dos razones principales. Primero, la pirámide social no era como en esos países, muy alta y de una base angosta, de manera que su inclinación casi vertical facilitaba el escurrimiento de la lluvia fecundadora. Segunda. En México la base de la pirámide era anchísima y de escasa altura, de modo que el escurrimiento se hacía muy lentamente por una línea muy próxima a la horizontal. Más que nada por que entre las tres capas de la pirámide mexicana había una gruesa losa impermeable, como de concreto, que ocasionaba que la lluvia caída en la cresta de la montaña se estancara allí, sin escurrir poco o nada a las porciones inferiores de la montaña.

*Lo que hoy se llama movilidad o capilaridad social era muy limitada, de modo que seguía siendo un milagro que Benito Juárez, de indio, pobre e ignorante llegara al pináculo del poder y del renombre”.*⁸²

Durante esta época el individualismo, como elemento sustancial de la filosofía liberal, se acentuó notablemente entre los miembros de la clase media y los de la clase baja que vivían en las ciudades. Esto se explica por los avances en la instrucción, en la mayor difusión de la prensa y en el mejoramiento de los medios de comunicación.

Hasta entonces, la regla había sido que un joven emprendedor sólo tenía como campos de acción: la burocracia y la profesión liberal. Ahora podía intentar, con mejores posibilidades que en el pasado, ser empresario agrícola, industrial, comercial, minero o

⁸² Ibid. , p. 270

de transportes.

Los progresos indudables del individualismo (benéficos unos, dañinos otros) partieron también de esta otra idea esencial del liberalismo: el Estado no ha de tomar la iniciativa en la solución de los problemas colectivos, ni convertirse en agente activo y menos todavía en el único agente de esa solución. Debe limitarse a crear condiciones propicias a una acción privada fecunda a la que se le confía el progreso general del país.

Es entendible, a partir de esta filosofía, que la acción de gobierno fuese bastante restringida y esporádica en materias de salud: el primer código de salubridad es bien tardío, de 1891, y su aplicación se limita al Distrito Federal y a los territorios de Baja California y Tepic.

La naturaleza y la magnitud del problema educativo apenas se percibió parcialmente: en el Distrito Federal donde era menor, el analfabetismo llegaba al 62 por ciento. La media nacional era del 84 por ciento y en el estado de Guerrero, por ejemplo, el 94% de la población era analfabeta.

No se actuaba, en consecuencia, en materia educativa por dos razones principales: no se consideraba que esta tarea apremiante fuera exclusiva del Estado y además porque se creía que la elite intelectual, creada en la Escuela Nacional Preparatoria y en los institutos provincianos, remediarían la situación contagiando con su erudición y sabiduría a toda la población.⁸³

La falta de acción del Estado y su insensibilidad para ciertas cuestiones sociales, provocó el interés de hacer venir a inmigrantes europeos para enseñar al indio a mejorar los métodos tradicionales de agricultura y a instruirlo en el cultivo de la vid y las hortalizas; pero, nunca se consideró qué ocurriría con el indio, y si el país iba a ser invadido por inmigrantes.

El deseo de escapar de la realidad del indio, llegó al extremo de debatir el tipo de inmigrantes que el país necesitaba y a conclusiones pueriles como aquella de que la mugre del indio no era autóctona, sino que tenía un origen moro, ya que el indio era sucio por pobreza, no por tradición.⁸⁴

Otro rasgo de la filosofía liberal que influyó en la vida social del período en cuestión, lo fue el hecho de que el liberalismo norteamericano y europeo creían ser la filosofía suprema de la civilización. No podían ser puestos en duda, ni negados sus fundamentos.

⁸³ Gonzalez y Gonzalez, Luis, Op. cit., p. 113

⁸⁴ Ibid., p. 114

Sus progresos darían frutos indefinidamente.⁸⁵

Los seguidores de esta filosofía, jamás imaginaron que su aliado tradicional contra la monarquía: el obrero, pudiera rebelárseles alguna vez.

En México se presentó esta situación. Parecía imposible que esto ocurriera dentro de un régimen, el porfirista, mediante el cual el país gozaba por primera vez de un período prolongado de paz, y cuando se palpaba con las manos los primeros frutos de un progreso económico sensacional.

Por esto, el porfiriato debió haber enfrentado un descontento mayor al tener que reconocer de manera forzosa que "La cuestión social" había explotado, al grado de que en el año de 1907 presencié veinticinco huelgas de importancia.

La paz, en el sentido de orden público, era para entonces general pero no ya en la del ánimo, pues las comunicaciones y las inversiones extranjeras habían creado un capitalismo incipiente; pero capitalismo, al fin, con el todos los elementos de inestabilidad de la sociedad moderna.

Los bajos salarios, las jornadas interminables, el trabajo dominical y nocturno, la insalubridad e inseguridad de los talleres y ciertos abusos flagrantes como las deducciones, fueron asociando a los obreros hasta hacerlos sentirse fuertes para desafiar al patrón, al gobierno y al país. Los dirigentes oficiales no estaban preparados para pensar seriamente en estos problemas y menos para resolverlos.⁸⁶

El porfiriato debió sentir aturdimiento por la extensión que alcanzaba el problema social y por la frecuencia con que aparecían y reaparecían sus síntomas: en Río Blanco, el primer conflicto obrero-patronal ocurrió en 1896, el segundo en 1898 y el tercero en 1903. Y en 1906-07 la huelga famosa y sangrienta.

La razón de los primeros dos conflictos fue de un carácter circunstancial y fácilmente removible (aumento de la jornada laboral, deducciones por trabajo defectuoso, conflicto con un capataz); la del tercero, en cambio, tomó ya la forma de una organización permanente destinada a defender intereses permanentes (la oposición franca entre los obreros asociados en el centro industrial de Puebla).

Las consecuencias de este último problema fueron duraderas, y la gravedad de la huelga condujo a admitir que una autoridad superior fungiera de árbitro. El laudo significó un fuerte golpe a la idea de que el Estado no debía intervenir en nada que pudiera hacer el

⁸⁵ Blanco, Jose Joaquin y Woldenberg, Jose, Op. cit., pp. 11-17

⁸⁶ Ibid., p. 15

individuo; negaba el principio liberal de que las leyes económicas resuelven por sí solas, de manera natural, los desajustes económicos. Las huelgas de Río Blanco y Cananea fueron violentamente disueltas.⁸⁷

En 1910, el 50% de las viviendas eran jacales. La miseria citadina era todavía más sórdida: algunas vecindades de 600 a 800 personas y unos 100 mil desvalidos dormían en la calle. Una familia de clase media ganaba entre 80 y 100 pesos, pero una casa modesta se podía rentar por 120. La insalubridad, según las crónicas, era pavorosa, por lo que fueron muy elogiados el canal del desagüe y las obras de saneamiento.⁸⁸

El país seguía siendo esencialmente campesino. La nueva ley de deslinde de terrenos baldíos propició que en nueve años se denunciaran 38 millones de hectáreas con el propósito supuesto de poblar el país de agricultores inmigrantes. Los litigios por despojos entre pueblos y haciendas se multiplicaron; seguían creciendo las haciendas a medida que se iban enjutando los pueblos.

La pirámide humana del porfiriato era rígida. Según el censo de 1895, un 77% de la población era rural y un 14% de la población popular era urbana, un 8% de clase media y un 1.44% de clase alta. El terminar el porfiriato, según Bulnes, el 70% de la clase media estaba formada por burócratas que ganaban 100 pesos mensuales. Como contraste, en las casas acomodadas podían llegar a emplear entre 10 y 35 sirvientes. Sólo el 10% usaba zapatos y pantalón.⁸⁹

Sólo el porfiriato logró en todo el siglo tasas altas de crecimiento: la media anual entre 1877 y 1910 fue del 2.3%, muy elevada para la época, con un aumento del PIB per capita de un 33%. Pero ese crecimiento acelerado no se reflejó positivamente en la desigual distribución del ingreso, sino que lo acentuó.

En cuanto a la brecha con la economía de los Estados Unidos, la proporción se había disparado: si en 1800 México producía la mitad, esa proporción disminuyó al 3% en 1877, bajando al 2% en 1895, para permanecer estacionaria hasta 1910. La distancia demográfica era para entonces muy grande: los Estados Unidos contaban ya con 92 millones de habitantes y México no pasaba de 15. Entre 1880 y 1910, el comercio con Estados Unidos fue creciendo hasta desplazar al intercambio con Inglaterra: en 1910 cubría un 76% de las exportaciones y en un 55% de las importaciones.⁹⁰

La usurpación de tierras comunales se precipitó con la colocación de 24 mil kilómetros

⁸⁷ Ibid., p. 16

⁸⁸ Campos, Julieta, Op. cit., p. 198

⁸⁹ Bulnes, Francisco (1972). El verdadero Díaz y la revolución. Editorial Nacional. México. p. 26

⁹⁰ Ibid., p. 199

de vías férreas: cada paso en la modernización significaba nuevos despojos para los pobres.

La política de Díaz, creó en efecto, condiciones favorables para la inversión extranjera y estimuló exportaciones: el comercio internacional, que sólo alcanzaba 51 millones de dólares en 1873, pasó a 499 y en 1910, las exportaciones excedían en 87 millones a las importaciones. La dinámica de la economía se centró en esas exportaciones, que aumentaron un 864% en los treinta años de porfiriato. Ya no se exportaba sólo plata sino cobre, plomo, antimonio, zinc, petróleo y carbón; y entre los productos agrícolas, henequén, tabaco, café y vainilla.⁹¹

Mientras crecía la producción de esas materias primas a un ritmo de 6.45% anual, la producción para el consumo interno se estancó, descendiendo la del maíz a una tasa anual de 0.84%. El hambre crecía tanto como las exportaciones: los pobres no consumían prácticamente nada de modo que el mercado interno era reducidísimo. La incipiente industria no tenía a quién venderle.⁹²

El costo de la vida subió, como secuela de la industrialización, pero los salarios permanecieron estacionarios. Según Tannenbaum apenas se movieron entre 1794 y 1891 pero, mientras las comunidades no dependieron tanto de la compra de los bienes básicos, eso afectó poco a la mayoría campesina.⁹³

Cuando los ferrocarriles rompieron el aislamiento, expandieron por un lado el dinamismo de las ciudades y ampliaron el número de trabajadores con necesidad de adquirir ciertos productos. Pero hubo un alza general de precios y de alimentos básicos, que repercutió en campesinos cada vez más desvinculados de la vida comunal y orillados a trabajar en las haciendas y a comprar en sus tiendas de raya, que solían vender a un 30% arriba de los precios del mercado.

“Algunos que pensaban que México era, en 1910, el ejemplo más hermoso y brillante de la solidez de la América hispana, en realidad desconocían que no bastaba el peculiar feudalismo industrial o industrialismo de invernadero para curar al país de sus grandes males.

Por debajo de la modernización imitativa de los científicos y de una constitución calcada; del mestizaje y de un sistema de explotación de la tierra híbrido, entre instituciones medievales españolas y tradición prehispánica. Todo eso emergería del subsuelo en 1910.”⁹⁴

⁹¹ Tannenbaum, Frank (1966). Peace by revolution: Mexico after 1910. Editorial Nueva York, Columbia University Press p. 45

⁹² Ibid., p. 46

⁹³ Ibid., p. 46

⁹⁴ Campos, Julieta, Op. cit., p. 113

El marco en que se desarrolló la vida social de la República restaurada y el porfiriato lo fue, como ya hemos señalado, el liberalismo, que privó sin rival en la Europa Occidental y en Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XX; pero el liberalismo cambió en México, de la república restaurada al porfiriato, y en este no fue igual al principio del régimen que al final.

Las concepciones eran diferentes, entre otros factores, por que: pertenecieron a generaciones diferentes y las situaciones y visiones de la realidad se vieron modificadas por el tiempo y los sucesos que ocurrieron en ese espacio-tiempo; la fe en el liberalismo se fue debilitando, principalmente en lo económico, aunque mucho más en lo social; la larga paz porfiriana tuvo oportunidad de poner a prueba el liberalismo económico y el social, mientras que los liberales juaristas sólo tuvieron tiempo de probar el político.⁹⁵

La paz, condujo a la necesidad de admitir ciertos problemas nacionales. Mientras el país careció de ella, fue posible sostener ciertas opiniones, cuya veracidad dependía de que efectivamente hubiera paz.

El porfiriato heredó de la República restaurada una concepción económica optimista, de que el territorio nacional encerraba una riqueza fabulosa, y una idea social, de que el país era pobre porque sus habitantes eran cuantitativa y cualitativamente incapaces de estar a la altura del gran reto de explotarla.⁹⁶

Ante todo, durante el porfiriato, y gracias al período de paz, descubrieron que el país de las grandes riquezas, el cuerno de la abundancia, dejaba mucho que desear.

La paz condujo a la necesidad de admitir que los grandes problemas nacionales recibían de ella poco o ningún alivio. No siempre la paz dio con los remedios adecuados. Por ejemplo, para suplir la idea de que el indio era muy inferior a la función que le esperaba, se dio a la tarea de traer inmigrantes, lo que condujo a la desastrosa política de baldíos, que constituyó un acto vandálico injustificado ética y jurídicamente e inútil económicamente hablando.⁹⁷

La intervención del Estado tuvo en la República restaurada una claridad meridiana, éste debería de abstenerse en su participación en la solución de los grandes problemas sociales, pues ese concepto, había sido incorporado a la ley y el liberal de entonces sentía la imposibilidad de contrariar con los hecho a la ley.

Durante el porfiriato, el obstáculo de la ley desapareció porque nadie creía en ella, todo

⁹⁵ Reyes Heróles, Jesús, (1987). El liberalismo mexicano Editorial Fondo de Cultura Económico, Tomo III, p. 26

⁹⁶ *Ibid.*, p. 28

⁹⁷ *Ibid.*, p. 30

el mundo la burlaba y hubiera podido ser modificada en cualquier momento. Emilio Rabasa señalaba al respecto:

"La dictadura de Díaz se caracterizó, sobre todo, por el respeto a las formas legales, que guardó siempre para mantener vivo en el pueblo el sentimiento de que sus leyes, si no eran cumplidas, eran respetadas, y estaba en pie para recobrar su imperio en época lejana".⁹⁸

En cuanto a sí hay diferencia señalada entre la vida social moderna y la que se inicia con la Revolución Mexicana, basta apuntar una que es fundamental: la sensibilidad para advertir las cuestiones sociales, el reconocimiento de que no hay ni puede haber, barrera teórica ninguna para resolverlas, y que son ellas los verdaderos problemas de México.⁹⁹

Las condiciones cambian tan radicalmente que, diez años después de haberse desplomado el porfiriato, se siente que México vive en un mundo tan nuevo que cuesta trabajo imaginar como pudo haber existido otro distinto. De hecho, la Revolución Mexicana puede reclamar el título de haber sido el primer gran movimiento que pone en duda las bases del liberalismo del siglo XIX.¹⁰⁰

En este último sentido, Don Jesús Reyes Heróles reconoce que el liberalismo social mexicano no triunfó si nos atenemos a sus límites históricos; ello era imposible, y ya es admirable que haya surgido el mero conflicto, el mero debate. Pero en los procesos histórico ideológicos, los límites siempre son convencionales, y por consiguiente, elásticos:

"El porfirismo enjuiciado en su totalidad como fenómeno que dura treinta años, no es un descendiente legítimo del liberalismo. Si cronológicamente lo sucede, históricamente lo suplanta. Los liberales fueron un movimiento persiguiendo una ideología, venciendo enemigos que se resistían. El porfirismo aglutinó a los enemigos de ayer mediante intereses para mantener un orden que se creía perpetuo.

Las filosofías inquietas, llenas de fe en la actividad del hombre, de estirpe jusnaturalista que guían a los liberales, son sustituidas por una filosofía positivista tomada, además, en su vertiente oligárquica pero no obstante los intereses creados al amparo del porfirismo; que sustentaba la negación real de nuestra evolución liberal, la idea agraria subsiste, los principios de justicia social se mantienen a través de la Revolución Mexicana y rompen el límite que dentro del proceso liberal habían tenido, el no es tiempo, frecuente valladar a propósitos de progreso en México".¹⁰¹

⁹⁸ Rabasa, Emilio (1972). La organización política de México, la Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa. México. p. 59

⁹⁹ Blanco, José Joaquín y Wodenberg, José, Op. cit., p.16

¹⁰⁰ Ibid., p. 16

¹⁰¹ Reyes Heróles, Jesús, Op. cit., Tomo III, p. 15

En suma, el crecimiento de la población, las dificultades de encontrar trabajo remunerativo, la disminución del salario real, la concentración del ingreso, el crecimiento del proletariado, el aumento de la pobreza del campesinado, la represión política, entre otros hechos, caracterizaron a los últimos años del porfiriato.

Al no existir una clase obrera organizada, el campesinado se unió a los elementos progresistas de la sociedad y bajo lemas de tierra y libertad y sufragio efectivo no-reelección, derrocó a la dictadura, poniéndose fin a una etapa de la historia de México. Nuevamente los límites de la tolerancia social fueron rebasados.

1.1.6. La Revolución Mexicana: Etapas 1910-1920 y 1921-1929

Esta etapa histórica, como las anteriores, es compleja en su organización y desarrollo. A efecto de abordarla con orden y claridad, sin por ello negar cierto grado de subjetividad en su tratamiento, la hemos dividido en dos partes. La primera, comprende lo más intenso de la lucha armada, que inicia en 1910 y concluye con el asesinato del presidente Carranza en 1920. La segunda, da principio con la llegada de Obregón a la presidencia de la república (1920) y termina con el asesinato de éste (1928), y la creación del Partido Nacional Revolucionario (1929).

Etapa 1910 - 1920

En el año de 1910, el 95% de los pueblos indios de la meseta central ya no poseían ninguna tierra comunal y habían sido absorbidos por las haciendas. Cerca del 90% de las familias campesinas no poseían tierra alguna.¹⁰²

Si en el momento de la independencia los pueblos todavía conservaban el 40% de las tierras cultivables, al iniciarse la Revolución apenas les quedaba el 5%. De las 69,549 comunidades rurales que había en México en 1910, el 81.7% de ellas (es decir, 56,825) estaban situadas dentro de las grandes haciendas.¹⁰³

El problema del despojo de la tierra es reconocido, pues, como una de las principales causas que originaron el movimiento armado.

En este sentido, Octavio Paz comenta que los campesinos mexicanos hacen la Revolución no sólo para obtener mejores condiciones de vida, sino para recuperar las

¹⁰² Hansen, Roger (1981). La Política del desarrollo Mexicano, Siglo XXI Editores. México. p. 23

¹⁰³ Ibid., p. 24

tierras que en el transcurso de la colonia y del siglo XIX les habían arrebatado encomenderos y latifundistas. Con respecto al movimiento zapatista señala que:

“Los diferentes programas de los grupos armados en la Revolución contenían aspectos relacionados con el problema agrario. Sin embargo fue Zapata quien planteó con claridad y decisión el asunto.

Los artículos sexto y séptimo del plan de Ayala prevén la restitución y reparto de las tierras, hecho que implicó una transformación en el régimen de propiedad agraria en México y dio impulso a uno de los más grandes movimientos revolucionarios. La revuelta Zapatista no se explica por influencias extranjeras, sino que sus raíces se localizan en lo más profundo del ser nacional.

El programa zapatista,

... contenía pocas ideas, estrictamente las necesarias para hacer saltar las formas económicas y políticas que nos oprimían. Los artículos sexto y séptimo del Plan de Ayala, que prevén la restitución y el reparto de las tierras, implican una transformación de nuestro régimen de propiedad agraria y abren la puerta al México contemporáneo. En suma, el programa de Zapata, consistía en la liquidación del feudalismo y en la institución de una legislación que se ajustara a la realidad mexicana”.¹⁰⁴

Cronológicamente podemos señalar algunos momentos relevantes de la decena armada: Francisco Ignacio Madero inicia su periodo constitucional como presidente de la República el 6 de noviembre de 1911, y víctima de un cuartelazo, es tomado prisionero el 18 de febrero de 1913. En ese periodo de quince meses, ocurrieron varios acontecimientos muy importantes en la historia de México.

Las elecciones habían sido un triunfo democrático, no visto desde la elección de Benito Juárez, al concluir la guerra de intervención. Madero, ganó la presidencia rodeado de una popularidad enorme, pero pocas veces se deseaba pedir a un mandatario la satisfacción inmediata de tantos anhelos. Las envidias hicieron su aparición, el malestar social se mostró en toda su intensidad y no hubo un sólo día de paz.¹⁰⁵

Emiliano Zapata se rebeló contra Madero el 18 de noviembre de 1911, proclamando el Plan de Ayala. En él protesta contra Madero acusándolo de haber violado el principio del sufragio efectivo y de estar en contubernio con el partido científico, los hacendados y los caciques enemigos de la Revolución; llamándolos bandidos y rebeldes, sin concederles ninguna de las garantías que prescriben la razón, la justicia y la ley.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Paz, Octavio (1986). *El Laberinto de la Soledad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. pp. 152-155

¹⁰⁵ Hansen, Roger, Op. cit., p. 22

¹⁰⁶ Ibid., p. 23

Finalmente, para acaudillar la Revolución se designaba como jefe a Pascual Orozco y en caso de que éste no aceptase, asumiría el mando el mismo Emiliano Zapata. El 6 de marzo de 1912 se insurrecciona Pascual Orozco en Chihuahua.

Es preciso señalar, que aún cuando en el fondo parecen injustos los reproches a Madero, no lo eran del todo, ya que el Plan de San Luis había sido rebasado por los principios revolucionarios zapatistas.

Por su parte, Bernardo Reyes intentó sublevarse, pero no encontró apoyo. En cambio Félix Díaz sí lo logra en Veracruz el once de octubre de 1912, y la única razón que daba era que se levantaba en armas para restablecer la paz.

Hacia 1912-1913, estaba generalizada la idea de la incompetencia de Madero para resolver los problemas fundamentales del país.

Varios historiadores coinciden en que Madero cometió varios errores que lo condujeron finalmente al desenlace fatal, entre otros destacan: el de llevar todo el material bélico a la ciudad de México y concentrarlo en la ciudadela, haciendo con ello un objeto de interés para quienes pretendían sublevarse; un segundo error fue el haber dejado la dirección del ejército federal en manos de Victoriano Huerta, quien lo traicionó aliándose a los sublevados que tenían tomada la ciudadela.

Finalmente, Madero y Pino Suárez fueron forzados a renunciar a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente por Victoriano Huerta, quien los mandaría asesinar después de hacerlos prisioneros, el 22 de febrero de 1913.

Cosío Villegas describe la acción:

"Momento a momento, la situación nacional se hacia más compleja, el clima de inseguridad que se vivía preocupó hondamente a los dueños del poder económico. Para ellos la paz y la seguridad eran condiciones esenciales de su existencia y prosperidad. Si Madero era incapaz de ordenar al país, se requería de una acción enérgica contra su gobierno, con mayor razón cuando el presidente mexicano se atrevió a corregir la situación legal lograda por algunos inversionistas extranjeros, gracias a la cual se eximían hasta de las obligaciones mínimas para con el país como eran las de pago de impuestos. La alarma creció, y acaudillados por los representantes de esos intereses extranjeros y con la embajada de Estados Unidos por cuartel general, los mexicanos vencidos por la Revolución, aliados con el ejército porfiriano casi intacto a pesar de su derrota, asaltaron el poder y asesinaron a Madero".¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cosío Villegas, Daniel (1990). "La Revolución Mexicana", en Historia Mínima de México. p. 142

Existen autores que se preguntan si Madero percibió la noción exacta de su tarea y la oposición que había entre sus ideas y la realidad social del país en que vivía; si de verdad seguía creyendo en la democracia y en la libertad, o se imponía una fe para no traicionar el credo que había sido el afán de su vida política.

Enrique Krauze en su biografía sobre Madero, advierte que para éste era evidente que su deber trascendental había sido dar la libertad política al pueblo mexicano. A su juicio, el deber del pueblo consistía en ejercerla con responsabilidad. No podía por definición forzar ese ejercicio; sólo podía propiciarlo, a riesgo de que la libertad se devorase a sí misma.

La pureza de sus convicciones no le impedía ver las posibles soluciones intermedias, pero ceder a ellas debió estimarlo indigno,

*“No hay en su actitud sombra de ingenuidad o inocencia: Ambas presuponen miedo, pasión que Madero apenas conocía. Hay, eso sí, incapacidad para el arte de la política, para la relojería de los medios y los fines. Misteriosa incapacidad del apóstol que, como en otros momentos de la historia humana, ahoga por la fuerza de su propia coherencia la realización práctica de su apostolado”.*¹⁰⁸

A su vez, se ha dicho que los errores de Huerta fueron tan graves que hicieron más rápida su caída que todo el esfuerzo de sus enemigos. Ello quedó claro después del asesinato de Madero, cuando siguió una línea de infidencias y crímenes apenas creíbles.

Muchos intelectuales como León de la Barra, Carlos Pereyra, José López Portillo y Rojas, Toribio Esquivel Obregón, Nemecio García Naranjo, Querido Moheno, Federico Gamboa y Jorge Vera Estañol, no tuvieron escrúpulos en someterse al Huertismo y colaborar con él, y ya casi al final de su gobierno, sólo Jorge Vera Estañol y Alberto García Granados, renunciaron a sus cargos ante la imposibilidad de entenderse con Huerta.¹⁰⁹

Pisoteadas las libertades públicas, y el respeto al orden legal, la ciudad de México vivió uno de los momentos más sombríos de su historia. El honor y la dignidad parecían estar proscritas. En medio de aquella metrópoli acobardada, se levantó la voz de un médico de provincia, el senador por Chiapas, Don Belisario Domínguez, en ocasión del informe que Huerta dio ante el congreso el 16 de septiembre de 1913.¹¹⁰

En una carta escrita, el senador, consciente de las consecuencias que su audacia podía provocar, llama sin eufemismos asesino a Victoriano Huerta y solicita al Congreso que

¹⁰⁸ Krauze, Enrique (1986). Francisco I. Madero "Místico de la Libertad" En Biografías del Poder. FCE. México. p. 93

¹⁰⁹ Silva Herzog, Jesús (1970). Breve Historia de la Revolución Mexicana. FCE., México. Tcmo I, p. 35

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 36

exigiera la renuncia al dictador. No fue secundado y el 7 de octubre, es asesinado por ordenes de Victoriano Huerta.

Ante tanta indignación, caudillos ajenos a la ciudad de México, como Venustiano Carranza, Villa, Obregón y Zapata, se levantaron en armas en contra del usurpador. Huerta, (en guerra con los Estados Unidos) y ante el empuje principalmente de los ejércitos de Obregón y Villa, se vio precisado a renunciar a la presidencia de la República el 8 de julio de 1914. Por su parte, las fuerzas de los Estados Unidos no abandonarían el territorio de México sino hasta noviembre del mismo año.

Hubo un incidente que provocó el conflicto entre Huerta y el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, el 9 de abril de 1914 cuando unos marinos norteamericanos bajaron en Veracruz por víveres y fueron hechos prisioneros. Wilson habló de un agravio inferido a su país y exigió a Huerta un saludo a la bandera americana, como éste se negó, 36 barcos con 22,000 mil hombres a bordo desembarcaron en Veracruz el 21 de abril de 1914.

A la renuncia de Huerta, Francisco Carbajal asumió el mando supremo con la intención de buscar un entendimiento con el ejército revolucionario. Al no conseguirlo, se rindió ante las fuerzas obregonistas el 13 de agosto de 1914, dando paso a la firma de los tratados de Teoloyucan.

Así, Carranza y sus generales victoriosos entran en la capital de la República, llevando consigo anhelos de mejoramiento social y ambiciones personales de los caudillos.

Don Venustiano hizo al país un gran servicio, al haber unificado muchas tendencias dispersas y al dar coherencia a multitud de anhelos de reivindicación social. Mas su actitud de pretender sujetar al orden y a la obediencia a los caudillos, lo llevó a un inevitable choque contra Villa y Zapata, quienes se levantaron en armas en su contra. Hubo intentos de reconciliación, pero a la postre resultaron inútiles.¹¹¹

Se convocaron dos convenciones revolucionarias: la primera en la ciudad de México, sin la asistencia de representantes villistas y zapatistas; la segunda en Aguascalientes, con la asistencia de representantes de los tres caudillos. En esta última, se acordó nombrar al general Eulalio Gutiérrez en el cargo de presidente de la República, y se exigió la renuncia de Villa al mando de la división del Norte y de Carranza como primer jefe del ejército constitucionalista.

¹¹¹ Ibid., p. 40

Don Venustiano se negó a someterse a las indicaciones de la convención de Aguascalientes y estableció su gobierno en Veracruz. Por su parte, el general Eulalio Gutiérrez, huyó por amenazas de Villa y lo sustituyó Roque González Garza, quien gobernó de enero a junio de 1915. A este último, lo sucedió en el cargo Francisco Lagos Cházaro.

Carranza congruente con las promesas que había realizado, aprovechó su permanencia en Veracruz y expidió varias leyes, entre las que destacan por su importancia: la del 25 de diciembre de 1914 sobre el municipio libre, la del 6 de enero de 1915 para resolver la cuestión agraria, la del 29 del mismo mes para regir las relaciones obrero patronales. Esta legislación fue dada al margen de la constitución de 1857, por lo tanto su situación como legislador no dejaba de ser irregular.¹¹²

Así lo comprendió Carranza, como también entendió que la constitución del 57 de ninguna manera podía corresponder satisfactoriamente a las grandes necesidades que se habían ido planteando, por lo que convocó a un Congreso Constituyente en septiembre de 1916.

El congreso constituyente tuvo su primera sesión ordinaria en Querétaro el día 1° de diciembre de 1916, y clausuró sus sesiones el 31 de enero de 1917. No se nota un progreso notable en el orden político entre el código de 1917 y la constitución de 1857. En lo que el nuevo código se apuntaba una victoria, era al abordar el problema social. Fue posiblemente la primera constitución del mundo que elevaba, al rango constitucional, los principios que favorecían los intereses de la clase trabajadora.¹¹³

Es importante puntualizar que Don Venustiano había mandado un proyecto de constitución, pero los constituyentes redactaron un código de tendencias más radicales que las propuestas por el primer jefe del ejército constitucionalista. En especial en los artículos 3°, 27°, 123 y el 129 que después fue el 130.

Una vez promulgada la constitución de 1917, pudo convertirse Carranza en presidente constitucional. Durante todo su período de gobierno, se vio en la necesidad de hacer frente a multitud de guerrillas. Villa, Zapata y Félix Díaz constituían, con sus rebeliones armadas, un motivo de serias inquietudes.

En diciembre de 1918 emprendió el general Pablo González una campaña contra Zapata. Por medio de la astucia y el engaño, conjuntamente con su subalterno Jesús Guajardo,

¹¹² Krauze, Enrique. Venustiano Carranza, en *Biografías del Poder*, Op. cit., p. 56

¹¹³ Ibid., p. 52

tendieron una trampa a Zapata, quien víctima de una traición, fue asesinado el 10 de abril de 1919.

Entre sus logros, Carranza creó establecimientos militares con el objeto de que en el futuro México pudiera abastecerse a sí mismo sin necesidad de recurrir a países extranjeros; reorganizó la hacienda pública, y en el campo de las relaciones internacionales, mantuvo una posición de equilibrio con los Estados Unidos a fin de evitar enfrentamientos.¹¹⁴

No obstante, Don Venustiano a pesar de haber sido un hombre reflexivo y sereno, no pudo dejar de sentir la tentación de reelegirse y seleccionó a un civil desconocido, Ignacio Bonillas, para que lo sustituyera en el cargo. Esta actitud sublevó a Obregón, quien aspiraba a ocupar la presidencia.¹¹⁵

La revuelta contra Carranza no se hizo esperar. En Sonora en apoyo de Obregón, Plutarco Elías Calles se rebeló contra el gobierno, apoyándose en el plan de Agua Prieta. De acuerdo con este plan, se declaraba ley fundamental de México la constitución de 1917, se desconocía como presidente a Carranza y se nombraba al gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, jefe supremo del ejército.

Carranza abandonó la ciudad de México con el propósito de establecer su gobierno en Veracruz, pero fue muerto en Tlaxcalatongo el 21 de mayo de 1920.

Etapa 1921 - 1929

Hechas las elecciones durante el gobierno provisional de Adolfo de la Huerta, fue designado presidente de la República Álvaro Obregón, uno de los militares más brillantes y, sin duda, el más poderoso que provenía del movimiento revolucionario.

Su éxito personal, era de alguna manera el de su propia fracción revolucionaria (compuesta fundamentalmente por el grupo social medio); explicable, a su vez, por la capacidad de tal grupo para representar, al menos formalmente, a todos los sectores de la nación. En efecto, el éxito de la clase media se debió al hecho de poseer una más amplia perspectiva social, y una mayor coherencia teórica que la de los grupos populares y mayor que la de los obreros.¹¹⁶

¹¹⁴ Ibid., p. 68

¹¹⁵ Ibid., p. 76

¹¹⁶ Krauze, Enrique. Álvaro Obregón en *Biografías del Poder*, Op. cit., p. 26

Por otro lado, la victoria del grupo en el poder, cuyo soporte principal era aun el de las armas, debería transformarse en un verdadero triunfo social y político, produciendo un Estado auténticamente nacional e indiscutible, por ser más representativo y poderoso que cualquiera de los intereses en pugna.¹¹⁷

Para lograr tales propósitos, era necesario transformar en actos positivos el compromiso constitucional de 1917. Así, en la medida en que el gobierno diera satisfacción a las necesidades y aspiraciones de los campesinos y obreros, éstos se identificarían con él y lo apoyarían. De esa manera, también las fuentes del poder serían otras que las puramente militares.

Por ello, a partir de 1921 da principio una verdadera reconstrucción nacional. La reforma agraria se puso en marcha. La pequeña propiedad se convirtió en la forma óptima de explotación de la tierra, en comparación con los grandes latifundios que estaban destinados poco a poco a desaparecer. Se promovió, también la restitución y dotaciones ejidales.¹¹⁸

A pesar de sus deficiencias, la redistribución de la tierra se constituyó en la base fundamental de una economía más compleja y productiva, y en la única garantía real para emprender con posibilidades de éxito el proceso de industrialización nacional.

Si el reparto agrario no se alcanzó con la prontitud necesaria, al menos generó entre los campesinos la esperanza que permitió establecer una estrecha alianza entre los hombres de campo y el gobierno de la República. Lo mismo sucedió con los obreros, quienes vieron en el Estado mexicano al mejor defensor de sus derechos frente a los patrones, con frecuencia extranjeros.

De esta manera, el Estado adquirió dos fuerzas, muy poderosas, de acción sociopolítica que, aunadas a las organizaciones populares, consolidaron la base legitimadora del nuevo régimen. Los frutos de estas alianzas se vieron pronto, cuando la lucha por el poder produjo otra vez movimientos armados, mismos que se dieron casi exclusivamente con apoyo de sus propias fuerzas militares, ya que no encontraron eco a sus proclamas, resultando ser más fácilmente derrotados. Como ejemplos están los casos de Adolfo de la Huerta en 1923 y más tarde, en 1927, los de Serrano y Gómez.¹¹⁹

En 1924, establecidas las nuevas bases del poder político, ocupó la presidencia Plutarco Elías Calles. En su gobierno funcionaron con gran efectividad los nuevos mecanismos

¹¹⁷ Ibid., p. 36

¹¹⁸ Silva Herzog, Jesús (1964). *El agrarismo Mexicano y la reforma agraria*. Editorial FCE. México. p. 26

¹¹⁹ Tannenbaum, Frank. Op. cit., p. 54

de poder político-social, al grado que el estado mexicano pudo enfrentar uno de los problemas que más honda huella ha dejado en su historia: el religioso.

Calles asumió una actitud de intransigencia, que ni Carranza ni Obregón se habían atrevido a practicar. Comenzó así, una era de persecuciones contra la Iglesia que no pudo terminar en su período presidencial:

“En los años que corrían, las nuevas realidades de la sociedad y la economía produjeron, en mayor o menor grado, pero necesariamente, una agilización de las conciencias y una clara apetencia de mejoramiento espiritual. Por eso cuando la iglesia, sin entender los cambios operados en el país, intentó cerrar el paso a la libertad de conciencia y unas posibilidades más amplias para la educación, hubo que quedarse casi sola. Más aún, cuando todavía reciente y extraordinario experimento educativo de Vasconcelos, al postular un humanismo integral, mostraba que el Estado podía impartir una enseñanza que no reñía con ninguna de las vocaciones del hombre. Así, la guerra cristera fue un episodio doloroso y sangriento. Pero nada más”.¹¹⁸

Desde la perspectiva biográfica de Calles, Enrique Krauze, define el perfil,

“Calles, en efecto, no intenta un conflicto que se hunde en la historia; pero es, sin duda, su catalizador principal. Toda su biografía apunta hacia el rompimiento. Acaso por borrar de una vez y para siempre el cuerpo de doctrina que lo había condenado a la ilegitimidad, buscó una solución tan radical como la que había impuesto en Sonora al expulsar a todos los sacerdotes.

Se ha dicho que Calles, al no lograr la súbita reconstrucción del país, canalizó su decepción abriendo el frente religioso. Esta actitud fortuitamente vengativa no concuerda con su naturaleza. Calles aborda el problema religioso por una frustración católica que es la fuente principal de atraso en el pueblo mexicano; quiso, es la verdad, extirpar la fe católica en México.

No es un nuevo Savonarola, que buscara un cristianismo más puro, más cercano a los orígenes. Tampoco es un romántico del ateísmo que, como Ignacio Ramírez, declarase que Dios no existe. Calles no disfruta la blasfemia ni inventa contra liturgias. Sin saberlo, Calles es sólo un sacerdote de una fe como cualquier otra: La del progreso y la evolución. Un reformador imperioso y racional al que, muy en el fondo, mueve una pasión absolutamente ciega e irracional: La de negar el pecado de origen de su origen”.¹¹⁹

En 1929 había 50,000 mil cristeros en armas al momento de los arreglos con Roma. 25,000 habían muerto en combate. La guerra cristera costó a México un total de 70,000 vidas. En lo económico, una caída del 38% de la producción agrícola entre 1926 y 1930 y la emigración de 200,000 personas. Fue según el historiador Luis González: una guerra

¹²⁰ Cosío Villegas, Daniel. Op. cit., p. 150

¹²¹ Krauze, Enrique. Plutarco Elías Calles en Biografías del Poder. Op. cit., p. 12

sangrienta como pocas, el mayor sacrificio humano colectivo en toda la historia de México.

Bajo la administración de Calles, tuvieron lugar reformas en los ramos de hacienda y educación. Se fundaron los bancos de México y el de crédito agrícola. Se fomentó también la construcción de carreteras y presas. Además se dio especial atención al reparto de ejidos. Fueron respetados los latifundios extranjeros y los de algunos generales próximos al gobierno.

Calles designó a Luis N. Morones, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Hacia 1926 el referido líder declaraba que había 1,500 sindicatos de campesinos y 1,000 de obreros, los cuales tenían millón y medio de afiliados.¹²⁰

Al aproximarse el fin del gobierno de Don Plutarco Elías, se planteó el problema de la sucesión presidencial. Estaba convenido entre Obregón y Calles que el primero sería reelecto. Se dijo sin embargo, que habría libertad electoral. Confiando en esta promesa, quisieron figurar como candidatos a la presidencia los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, pero acusados de rebelarse contra el gobierno, fueron ejecutados.¹²¹

Obregón figuró en las elecciones sin competidor. Calles declaró que con la muerte de Obregón desapareció para siempre el caudillismo y se dio comienzo a un régimen de instituciones. Entró como presidente interino Don Emilio Portes Gil, mientras tenían lugar nuevas elecciones.

Cuatro problemas tuvo que resolver Emilio Portes Gil: la rebelión escobarista, la revuelta cristera, la cuestión universitaria y las elecciones presidenciales.

Se procedió primeramente a la creación de un partido oficial que fue llamado P.N.R. (Partido Nacional Revolucionario). Este designó como candidato al ingeniero Pascual Ortiz Rubio. Pero antes de la designación, ya había estallado la rebelión de Gonzalo Escobar, que defendió el plan de Hermosillo, censuraba a Portes Gil por considerarlo un instrumento de Calles, y condenaba los procedimientos políticos del gobierno.

En 1929 estalló una agitación estudiantil, procedió Portes Gil a liquidar este asunto y no encontró procedimiento mejor que conceder la autonomía universitaria. Para resolver el conflicto religioso, tuvo que recurrir a toda su habilidad política; el alto clero colaboró eficazmente a la solución del problema. Portes Gil se sometió a las exigencias del

¹²² Moreno, Daniel (1960). Los hombres de la revolución. Editorial Libro-Mex. México. p. 17

¹²³ Ibid., p. 22

Estado, considerando que era necesario tolerarlas como un mal menor, para impedir males mayores como la supresión del culto.

Resuelto el conflicto entre el Estado y la Iglesia, Portes Gil, se abocó a organizar las elecciones. Por el lado oficial, el P.N.R. lanzaba como su primer candidato a la presidencia de la República al Ing. Pascual Ortiz Rubio. Y como candidato independiente se presentó José Vasconcelos. Pascual Ortiz Rubio ocupó el poder presidencial el 5 de febrero de 1930, inaugurando así lo que para algunos autores representa el primer gobierno posrevolucionario. Periodo que según el expresidente José López Portillo, concluyó al termino de su mandato en 1982.

A continuación, y a manera de complemento, se presenta el marco jurídico e ideológico de los derechos sociales de los mexicanos; ello con la finalidad de evaluar, al término del capítulo, las posibilidades reales de que los derechos sociales alcanzados por los mexicanos a través de su historia nacional, se estén efectivamente cumpliendo en la realidad cotidiana.

1.2. El Marco Jurídico-Social

1.2.1. Los Derechos Sociales de los Mexicanos

1.2.1.1. México: Pionero en la Constitucionalización de los Derechos Sociales

1.2.1.2. Antecedentes Históricos

Como ya se ha señalado, las sociedades prehispánicas eran sociedades de castas. Los señores, nobles y sacerdotes, tenían una serie de prerrogativas derivadas de la voluntad de los Dioses. Tanto los Macehuales (esclavos) como los pueblos dominados, debían pagar tributo o dar su trabajo sin límite alguno.

Aunque la organización original de tenencia de la tierra entre los aztecas del "Calpulli", podría verse como un derecho que gozaba el pueblo colectivamente, este no gozó de protección pues, en las últimas etapas del imperio, perdió importancia ante los derechos hereditarios que fue ganando la nobleza. El maestro Trueba Urbina, buscando los orígenes del derecho social asegura que:

"La lucha entre los grupos étnicos que se manifiesta en la estratificación social, no significó de ninguna manera la existencia del algo que implicara la protección de un derecho social autóctono".¹²⁴

¹²⁴ Trueba Urbina, Alberto (1978). Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa. México. p. 29

Los teóricos del derecho, encuentran en las legislaciones hechas por la corona durante la colonia, los primeros antecedentes del derecho social en México: las leyes de indias y algunas ordenanzas de los gremios.

Las leyes de indias buscaban: atenuar la explotación de que eran objeto los nativos por parte de los encomenderos; procuraban asegurar a los indios la percepción efectiva del salario; y, reconocían a éstos su categoría de seres humanos. Trueba Urbina cita la cláusula XII del codicilo de la reina católica que dice:

*“Suplico al rey mi señor, afectuosamente e encargue e mandea (...) nom consientan ni den lugar que los indios vecinos y moradores de las dichas indias y tierra firme ganadas y por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes; mas mando que sean bien y justamente tratados. Y si algún agravio han recibido, lo remedien y lo provean”.*¹²³

Desgraciadamente las leyes de indias no se cumplieron en la práctica, fueron intenciones de caridad de la reina Isabel en una política tutelar. Las actividades económicas estuvieron regidas por las ordenanzas de los gremios. Aunque en la Nueva España, el sistema de los gremios ayudaba a restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península, la ley de Cádiz y ordenanzas posteriores destruyeron los gremios e instauraron la libertad de trabajo.

*“La ley del 8 de junio de 1813 autorizó a todos los hombres vecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaran conveniente, sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio”.*¹²⁴

La Revolución de Independencia generó novedosas leyes, aunque, en muchos aspectos, la legislación española siguió rigiendo la primera mitad del siglo XIX. El 6 de diciembre de 1810, el generalísimo de América, Miguel Hidalgo abolió la esclavitud. El primer congreso mexicano que se instaló, fue el congreso de Chilpancingo. Éste fue organizado por Morelos, quien puso en él un sello profundamente liberal. Formuló la declaración de independencia en 1813 y expidió la constitución de Apatzingan el 22 de octubre de 1814; génesis del derecho político mexicano.

Aunque el pensamiento de Morelos estaba fundado en la doctrina liberal, también mostró sensibilidad a los problemas sociales y promovió la lucha contra las injusticias y la inequidad. En el histórico mensaje de Morelos al congreso de Chilpancingo, denominado los Sentimientos de la Nación, encuentran los teóricos del derecho la génesis de los principios del derecho social. El párrafo 12 de este documento presenta el pensamiento social de Morelos:

¹²³ Trueba Urbina, Alberto. *Ibid.*, p. 36

¹²⁶ De la Cueva, Mario (1992). El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México. p. 39

*"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto".*¹²⁵

Al poco tiempo de consumada la independencia de México, se expidió la constitución de 1824, cuyas bases filosóficas se fundamentaron: en el contrato social de Rousseau, en la declaración de los derechos del hombre; y, en la constitución de Cádiz de 1812. Ni esta constitución, ni la de Apatzingán retomaron el pensamiento social de Morelos ni consagraron el principio de libertad del trabajo.

Ambas constituciones se centraron en el pensamiento liberal garantizando la libertad individual, la libertad de pensamiento y la libertad de prensa. Las ideas de los constituyentes giraban alrededor del individualismo liberal.¹²⁶

En 1854 estalló la Revolución de Ayutla para derrocar a la dictadura de Santa Ana. El plan de Ayutla, según el maestro Trueba Urbina, enalteció las libertades públicas, las garantías individuales y la doctrina federalista. Con este plan se convocó a un congreso para constituir la nación bajo la forma de república representativa y popular.

Nuevos intentos por proteger al trabajo y a las clases desposeídas, se dieron en las discusiones de la asamblea constituida después de la Revolución de Ayutla, en la cual se elaboró la declaración de derechos (1857). Aquí, una vez más, triunfaron los defensores del individualismo, quienes atribuían a la propiedad privada y a la defensa de la escuela económica liberal un valor absoluto. Ignacio Ramírez (El Nigromante) e Ignacio Vallarta, fueron algunos de los que criticaron que el congreso se estaba olvidando de los grandes problemas sociales, y subrayaron la urgencia de evitar la explotación de que eran objeto los trabajadores. Sin embargo, prevaleció la idea de que las libertades de industria y comercio no permitían la intervención de la ley al respecto.

Es necesario detenerse en el pensamiento del Nigromante. Frecuentemente es considerado como "padre" del derecho social mexicano, pero en su tiempo, sus ideas no pudieron prevalecer sobre el liberalismo. En las discusiones preparatorias de la constitución de 1857 del 7 al 10 de julio de 1856, Ignacio Ramírez presentó nuevas teorías sociales, tratando de romper los moldes tradicionales de las constituciones basadas en los principios individualistas de la revolución francesa. Sus sobresalientes intervenciones aportaron novedosos conceptos como:

¹²⁷ Trueba Urbina, Alberto, Op cit., p. 46

¹²⁸ Ibid., pp. 47-48

- Propuso una nueva división territorial conforme a los límites naturales y a las lenguas de las distintas culturas mexicanas.
- Denunció que el proyecto de la comisión conservaba la servidumbre de los jornaleros que,

“Hoy se encuentran esclavos del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos. (...) La resolución es muy sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo.

- Observó que el proyecto se olvidaba de los derechos sociales de la mujer,

...es menester que la legislación le conceda ciertos privilegios y prerrogativas, por que se debe de atender al buen orden de la familia.

En suma llamó a crear una constitución que proteja y privilegie a los pobres marginados, atendiendo a su debilidad. Uno de sus discursos terminó con la siguiente afirmación:

*Algunos códigos antiguos duraron por siglos, por que protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera”.*¹²⁹

Es así como se acuñó el término “derecho social” en los anales del congreso constituyente del liberalismo mexicano. La idea del derecho social acuñada por el Nigromante es una norma protectora de los débiles, víctimas de la explotación y la dominación. Esta fue implementada 60 años después por el constituyente de 1917.

Paradójicamente la siguiente legislación, que incluyó la intención de proteger el trabajo y a los débiles después de los intentos del 57, fue el estatuto provisional del imperio expedido por el archiduque Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865.

Maximiliano, fue más allá de los legisladores del 57, "Convencido de que el progreso de las naciones no puede fincarse en la explotación del hombre", incluyó en sus artículos 69 y 70 del capítulo sobre "Garantías individuales y reglamentaciones al trabajo", las siguientes normas: prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente, y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

Además, el primero de noviembre del mismo año, expidió la llamada ley del trabajo del imperio que otorgaba:

¹²⁹ Ibid., pp. 57-64

*“Libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo a la finca a la que prestaran sus servicios, jornadas de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomadario, pago del salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros del trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas donde habitaran más de veinte familias, inspección del trabajo, sanciones pecunarias por la violación de las normas antecedentes y algunas otras disposiciones complementarias”.*¹²⁸

Con estas normas, se preparaba el terreno para un buen funcionamiento de las fuerzas del mercado, liberando la mano de obra. El "progreso" lo requería.

1.2.1.3. El Derecho Social en la Constitución de 1917

En el año de 1906, se dieron las primeras luchas organizadas de los obreros mexicanos: la huelga de Cananea y las escaramuzas en la industria textil de Puebla. El partido liberal, presidido por Ricardo Flores Magón, se fortalecía cada vez más en contra del dictador Porfirio Díaz, quien tenía más de 20 años en el poder (fue un período en el cual no se presentaron avances respecto a la protección de los derechos sociales).

Después de los movimientos obreros, este partido publicó un manifiesto y programa "en el que están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra declaración de derechos sociales". En este documento el partido liberal recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo.

La Revolución estalló en contra de la dictadura gubernamental del general Díaz y de la burguesía territorial apoyada por el grupo de los científicos. El 5 de octubre de 1910, Madero expidió el plan de San Luis desconociendo el régimen porfirista, llamando al pueblo al restablecimiento de la constitución y a establecer el principio de "no reelección".

El punto tercero del plan hacía referencia al problema agrario, sin embargo los gobiernos de León de la Barra, de Madero y de Huerta (1911-1913) no cubrieron los anhelos de los campesinos y motivaron la rebelión de Zapata en el sur y de Villa en el norte.

En 1913 la legislatura del estado de Coahuila y su gobernador Carranza, negaron la legitimidad del gobierno de Huerta y llamaron a luchar por el restablecimiento de la constitución. Los constitucionalistas redactaron el plan de Guadalupe, base fundamental en la elaboración de la Constitución de 1917, considerada por algunos estudiosos como

¹³⁰ De La Cueva, Mario. Op.cit., p. 41

“la primera declaración de los derechos sociales de la historia y el derecho mexicano del trabajo”.¹²⁹

Así, los maestros De la Cueva, Trueba y Bailón coinciden en afirmar que nuestra Constitución fue la primera que incorporó una declaración de derechos sociales de la historia. El proceso para incluirlos, no fue fácil. La asamblea constituyente convocada por Carranza en 1916, se decepcionó al ver que en el proyecto no estaban aseguradas las reformas sociales anunciadas por Carranza tres años antes en Veracruz. En aquel discurso del 24 de septiembre de 1913 en Veracruz, Carranza había afirmado:

“Espera el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convocó el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases opóngansen las fuerzas que se opongan. Tendrá que estallar y las nuevas ideas sociales se impondrán en nuestras masas.

*La cuestión no es sólo repartir tierras y las riquezas nacionales, ni lograr el sufragio efectivo, ni abrir más escuelas. Es algo más grande y más sagrado: Es restablecer la justicia, buscar la igualdad y establecer el equilibrio de la economía nacional”.*¹³⁰

Los diputados de Veracruz y Yucatán ofrecieron un proyecto de reforma para incluir normas en favor de los trabajadores. Un sector de la asamblea presentó una fuerte oposición a incluir normas sociales en la constitución, pero los argumentos de diputados, como Héctor Victoria (Diputado obrero por Yucatán), Heriberto Jara, Froylán C. Manjarrez y Alfonso Cravioto, forzaron a Carranza y a la asamblea a incluir en la constitución declaraciones de derechos sociales tendientes a proteger a los económicamente débiles.

Así fue como quedaron integrados en nuestra carta magna, el complejo de derechos sociales a la educación, a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia y a la seguridad social. Al lado de los derechos del hombre, inspirados en Rousseau, se incluyeron los derechos sociales inspirados en la concepción del Nigromante.

1.2.2. Los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana

1.2.2.1. Concepción

Los derechos sociales incluidos en los artículos 3º, 27 y 123 de la constitución, plasmaron el concepto de derecho social creado por Ignacio Ramírez, junto con los de algunos

¹³¹ Ibid., pp. 42-44

¹³² Bailón Valdovinos, Rosalío (1992). Legislación Laboral. Editorial Porrúa. México. p. 22

constituyentes del '17 preocupados por los derechos de los trabajadores y por dar una función social a la propiedad de la tierra.

"Para "El Nigromante" el derecho social se constituye con el establecimiento de los principios protectores de los débiles y de los trabajadores hasta hacerlo extensivo expresamente a hijos, abandonado mujeres, huérfanos, a todo este proletariado que requiere de tutela, a fin de que algún día puedan ser reivindicados sus derechos".¹³³

Se puede afirmar que el derecho social nació teóricamente en la redacción de la constitución de 1857, y que esos principios se hicieron norma constitucional en la constitución de 1917. Siendo México país pionero en introducir este concepto.

"La idea central es que el derecho social se inspira no en la idea de igualdad de las personas, sino en la nivelación de las desigualdades que entre ellas existe; la igualdad deja de ser así punto de partida del derecho para convertirse en meta y aspiración del orden jurídico (...) se orienta, substancialmente, no hacia el individuo aislado, sino hacia el individuo socializado y concreto.

La idea del derecho social mexicano se funda en la necesidad de proteger a los débiles, obreros, campesinos menores, mujeres, débiles económicos y por consiguiente a los grupos de que forman parte, frente a los patrones o empresarios, latifundistas, en una palabra, explotadores".¹³⁴

Aclara el maestro Trueba Urbina que la protección que pretende el derecho social no es consagrar incapacidades, sino refrenar la fuerza que puede oprimir al económicamente débil, recubriendo de seguridad jurídica a la inseguridad material en un intento de lograr el equilibrio del derecho no incapacitando a obreros y campesinos, sino elevándolos a planos de igualdad.¹³⁵

La Constitución de 1917 es ejemplar en su contenido y en su anticipación. Antes de que la teoría explicara los derechos sociales, en su contenido y su forma, el constituyente mexicano les dio vigencia.

Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución, se agrupan en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales. Similares a los de otras organizaciones políticas democráticas, los derechos individuales y ciudadanos no son novedosos. Establecen las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad, y organizan el método para otorgar y ejercer el poder político.

¹³³ Trueba Urbina, Alberto. Op.cit., p. 105

¹³⁴ Ibid., pp. 306-307

¹³⁵ Ibid., p. 307

Los derechos sociales, en cambio, son novedosos y originales. Al introducirlos en la constitución, se establecieron las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos.

Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho para que el Estado haga. Los mexicanos por el derecho de serlo, tienen el derecho a que el Estado les proporcione las condiciones mínimas necesarias para que puedan ejercer los derechos individuales de los ciudadanos.

Los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917 fueron:

- El derecho a la educación y a la cultura en el art. 3°.
- El derecho a la propiedad social de la tierra en favor de los núcleos de población y las facultades de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público en los arts. 27 y 28 .
- El derecho de la libertad de trabajo (art. 5°) y a las garantías sociales de los trabajadores (art. 123)

Estas disposiciones constituyen, según Trueba Urbina, "La objetivación jurídica de la justicia social". La justicia social es principio y fin del derecho social. Esta tiene como objeto, dignificar a la persona humana y, al mismo tiempo, humanizar la vida jurídica y económica; es la justicia que regula las relaciones de los individuos considerados como miembros de una sociedad y de las distintas clases sociales entre sí y con el Estado.¹³⁶

A lo largo del proceso pos-revolucionario, se han ido incluyendo en la constitución otros derechos sociales, como el de seguridad social, la igualdad del hombre y la mujer, la protección a la familia y el derecho a un nivel de vida suficiente, que incluye una alimentación, una vivienda y una salud adecuada.

A continuación revisaremos de cada uno de ellos, sus antecedentes, concepto y evolución.

¹³⁶ Ibidem

1.2.3. Evolución de los Derechos Sociales en la Legislación Mexicana

1.2.3.1. Los Derechos de los Trabajadores

Antes de la Constitución de 1917, existieron algunas regulaciones sobre el trabajo a nivel estatal. En San Luis Potosí y Tabasco, se fijaron salarios mínimos en 1914. El mismo año en Aguascalientes, se expidió un decreto reduciendo la jornada de trabajo a nueve horas, obligando el descanso semanal y prohibiendo la reducción de salarios.

En Tabasco en 1915, se establecieron por decreto salarios mínimos y jornada máxima de 8 horas; en Jalisco jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y vacaciones; y, en Veracruz, Aguirre Berlanga expidió un decreto más completo que incluía jornada de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, riesgo profesional y creación de las juntas de conciliación y arbitraje. En 1916 en Coahuila, se expidió una ley sobre accidentes de trabajo. Todas ellas fueron antecedentes importantes del art. 123 constitucional.¹³⁷

El art. 123 constitucional, integra todo el título sexto bajo el rubro del trabajo y de la previsión social. Consta de dos apartados: el A, que regula todos los contratos de trabajo en general, y el B, que regula las relaciones del gobierno con sus trabajadores. Este último fue incorporado en el sexenio de López Mateos. Ambos apartados, contienen normas sobre jornada de trabajo, descansos obligatorios, salarios, participación de utilidades, vivienda para los trabajadores, capacitación para el trabajo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, higiene y seguridad en el trabajo, derechos de asociación profesional, conflictos, etc.

Por un lado, el art. 123 establece normas para regular las relaciones de trabajo protegiendo a los trabajadores y por otro, establece normas de previsión social, con el fin de establecer medidas protectoras frente a las necesidades a que están expuestos los trabajadores; con ellas, se pretende asegurar servicios de salud, acceso a vivienda, seguridad ante el riesgo de accidentes y enfermedades de trabajo de la clase obrera.

Una vez elaborada la constitución, Veracruz fue el Estado creador de la primera ley del trabajo, la cual fue expedida por el congreso estatal el 14 de enero de 1918.

En 1929 el congreso definió que la ley del trabajo sería unitaria, expedida por el congreso federal y que su aplicación correspondería tanto a autoridades federales como locales, en base a cierta distribución de competencias. El presidente Portes Gil presentó al poder

¹³⁷ 6 Bailón Valdovinos, Rosalío. Op. cit., pp. 24-26

legislativo un proyecto de código federal del trabajo, el cual fue rebatido pues proponía la sindicación única.

Dos años después, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, presentó un proyecto de ley federal del trabajo al Congreso de la Unión. Después de un amplio debate, fue aprobada y promulgada el 18 de agosto de 1931.

El desarrollo del país, hizo necesaria una nueva legislación del trabajo treinta años después. En 1960 el presidente López Mateos designó una comisión para que preparara un anteproyecto de ley del trabajo. La comisión definió que era necesario reformar varios artículos de la ley para aumentar a catorce años la edad mínima de admisión al trabajo, y se estableció un concepto más humano y más moderno de los salarios mínimos, así como un mejor instrumento para su determinación, conjuntamente con el de la participación de utilidades. Se definieron normas claras para lograr la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, siendo estas reformas aprobadas por el congreso en 1962.¹³⁸

A principios de 1967, el presidente Díaz Ordaz designó una segunda comisión para que preparara un nuevo proyecto de ley. Este fue discutido por representantes patronales y de los trabajadores (CTM), a pesar de la fuerte oposición empresarial. En diciembre de 1968, el presidente envió a la cámara la iniciativa de la nueva ley federal del trabajo, la cual fue expedida en 1970.

En 1973 se reformó la nueva ley, con el propósito de crear principios e instituciones defensores del poder adquisitivo del salario. Esta reforma culminó con la de 1974 en la que se hicieron las modificaciones necesarias para asegurar, en el ámbito laboral, la igualdad entre hombres y mujeres, dejando como únicas normas particulares las relacionadas con la protección a la maternidad. Estas modificaciones fueron importantes, puesto que directamente trataban de influir en el desarrollo económico, asegurando el poder adquisitivo de los trabajadores para reactivar su economía.

1.2.3.2. El Derecho Social a la Tierra

Los antecedentes más remotos de la función social de la propiedad de la tierra, los encontramos entre los aztecas. Acorde con su organización social de castas, organizaron su estructura agraria dividiéndola en tierras propiedad de reyes (Tlatocalalli) y nobles (Pillalli). Tierras para diferentes servicios públicos y las tierras del pueblo (Calpulli).

¹³⁸ De la Cueva, Mario. Op. cit., pp. 54-63

Todas ellas tenían una función social. Más que propiedad, se tenía posesión de la tierra. Reyes y nobles podían gozar de este privilegio en tanto desempeñaban la función política que tenían encomendada. La posesión en el calpulli, se respetaba siempre que los poseedores la trabajaran personalmente y radicaran en ella. Otras tierras se trabajaban en común para el sostenimiento de los sacerdotes (El teotlalpan) y para el sostenimiento del ejército (El mitlchimalli).

En la conquista, los pueblos indígenas fueron despojados. Los españoles se apropiaron de sus tierras bajo un concepto de propiedad privada que da al dueño el derecho de gozar y abusar de su propiedad. Los indígenas se hicieron esclavos, y el latifundismo civil y eclesiástico abarcó todo el territorio.

La guerra de independencia fue sostenida por la mayoría de campesinos que reclamaban tierra y libertad. EL 19 de octubre de 1810 Hidalgo expidió un decreto aboliendo la esclavitud y el 5 de diciembre del mismo año, en otro decreto, ordenó la devolución de la tierra a las naturales. Cuando Iturbide consumó la independencia, se olvidó de los derechos de los campesinos. El latifundismo siguió extendiéndose y la esclavitud quedó disfrazada en el sistema hacendado de las tiendas de raya.

A mediados del siglo pasado, la doctrina liberal inspiró a los creadores de las leyes de reforma para acabar con el latifundio eclesiástico. Sin embargo, la subasta de las grandes extensiones de tierra que pertenecían a la iglesia, benefició sólo a quienes tenían el poder económico para adquirirlas, agrandando los latifundios civiles.

En la redacción de la Constitución de 1857, se levantaron voces pidiendo reformas al sistema de distribución de la tierra y un trato más humano a los campesinos. Ponciano Arriaga fue uno de los más claros, aunque la mayoría de la asamblea se opuso a considerar estas cuestiones.

Durante el porfiriato, aumentó notablemente el índice de concentración en la propiedad rural. Además de apoyar al latifundio, el gobierno de Porfirio Díaz otorgó concesiones a empresas particulares y a individuos (nacionales y extranjeros) para deslindar las tierras baldías y promover su colonización.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910, no atendió en un principio los reclamos campesinos, por lo que Zapata se levantó en armas desconociendo la presidencia de Madero, reclamando tierra y libertad para los campesinos. El plan de Ayala proponía una nueva estructura agraria y la protección de los derechos de los trabajadores del campo.

En Veracruz, Carranza expidió la ley del 6 de enero de 1915. Ambos documentos fueron base de la reforma agraria propuesta en el artículo 27 de la constitución de 1917.¹³⁹

El proyecto de ley agraria expedida por Carranza, declara de utilidad pública la restitución de tierras a los pueblos y la distribución de los latifundios a quienes trabajasen el campo. Centralmente, es una ley que busca defender las tierras del pueblo. El plan de Ayala, en una forma más enérgica, declara la urgencia de dar la tierra a quien trabaja. La fracción séptima del plan afirma que:

*“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”.*¹⁴⁰

El artículo 27 constitucional, contiene los principios y normas que regulan la propiedad territorial en México. La asamblea constituyente, plasmó en el clausulado la concepción de la función social de la propiedad privada que reconoce la garantía de los individuos a la propiedad, pero le impone una serie de restricciones en beneficio de la sociedad. Este artículo introdujo la modalidad del ejido como posesión colectiva de quienes trabajen la tierra. Así se repartieron los grandes latifundios que proscribió el mismo artículo.

Relacionado con el artículo 27, se redactó el artículo 28 constitucional, que regula la vida económica de la Nación, prioriza el interés social sobre el individual, y prohíbe los monopolios, igual como el anterior lo hace con el latifundio.

El proceso de la reforma agraria ha estado lleno de dificultades y controversias. De diferentes maneras, ha sido eje fundamental de los gobiernos posrevolucionarios.

El presidente Obregón decretó la ley de ejidos en 1920, que derogó poco después decretando en 1922 el reglamento agrario, en el cual precisó los derechos de los pueblos y los procedimientos agrarios de restitución y dotación de tierras.

El presidente sustituto Abelardo Rodríguez, el 28 de diciembre de 1933, expidió el primer código agrario. El código estableció el departamento agrario como encargado de la aplicación de la reforma agraria. Este código, dio disposiciones respecto a las

¹³⁹ Manzanilla Schaffer, Víctor (1966). *Reforma Agraria Mexicana*. Universidad de Colima. México. pp. 21-27

¹⁴⁰ Fábila, Manuel (1981). *Cinco siglos de Legislación Agraria, 1493-1940*. SRA CEHAM. México. p. 216

autoridades agrarias en materia de dotación y otorgó protección a la propiedad privada por medio del certificado de inafectabilidad. Desde entonces y hasta 1940, las disposiciones agrarias tendieron a frenar el reparto agrario y proteger la propiedad privada, favoreciendo con ello, la creación de latifundios simulados.

Lázaro Cárdenas dio un impulso decisivo a la reforma agraria. Expidió en 1940 el nuevo código agrario, reestructuró a las autoridades agrarias, agilizó los procedimientos, dio una nueva concepción del ejido y limitó los certificados de inafectabilidad.¹⁴¹

En 1970 el presidente Luis Echeverría promulgó la nueva ley de reforma agraria. Después de la crisis del sector agrario, en los años sesenta, esta ley estableció mecanismos para aumentar la productividad agrícola. Algunos fueron el crédito rural y propuestas para la organización de productores. La nueva ley de reforma agraria fue reformada en 1992 por el gobierno de Salinas de Gortari, quien declaró el fin del reparto agrario e hizo reformas sustanciales a la ley de reforma agraria y al 27 constitucional, transformando radicalmente su concepción inicial. La última reforma intentó:

*“Procurar la seguridad jurídica de todas las formas de la propiedad de la tierra; brindar certidumbre documental de los predios rústicos; respetar los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio: Facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural. Estas propuestas son base y filosofía a partir de las cuales la procuraduría agraria cumple con el encargo de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas, orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos y, en su caso, representarlo ante los tribunales agrarios y otras autoridades”.*¹⁴²

Prácticamente las reformas resultaron en: declarar el fin del reparto agrario, sustituir la Secretaría de Reforma Agraria por la Procuraduría Agraria con funciones muy reducidas, y permitir que los ejidatarios pudieran vender sus tierras y asociarse con el gran capital. Se pretendió reducir las distorsiones que significaba el ejido para el mercado, liberando la propiedad y la mano de obra y se instituyeron los tribunales agrarios.

1.2.3.3. El Derecho a la Salud

Durante la colonia, las instituciones religiosas de caridad fueron quienes proporcionaron servicios de salud al pueblo pobre.

¹⁴¹ Fabila, Manuel. Op. cit., p.21

¹⁴² Estudios Agrarios (1992)., Coloquio Internacional de Derecho Agrario. SRA CEHAM. México. pp. 16-31

Fue en el México independiente, que el Estado mexicano vislumbró su obligación de preservar el derecho que todo ser humano tiene como cuidado: prevención y restauración de la salud. Con la creación de la Escuela Nacional de Medicina (1833), durante la presidencia de Valentín Gómez Farías, se dio el primer paso firme en su estructura operativa para que el Estado pudiera preservar ese derecho.

A fines del siglo XIX se crearon hospitales e institutos de salud, se empezaron a utilizar las vacunas descubiertas por Pasteur, y se luchó por remediar las enfermedades epidémicas y crónicas, implantando medidas sanitarias que aún prevalecen en el siglo XX. En la Constitución de 1917 figuran: el consejo de salubridad general, órgano del poder ejecutivo, con facultades normativas, y el departamento de salubridad pública, que tiene bajo su responsabilidad facultades operativas. De estas instituciones provienen nuestros servicios asistenciales y preventivos de salud.¹⁴³

Desde 1917 se reconoció, a nivel constitucional, el derecho de los trabajadores a la salud y se estableció el sistema de seguridad social en las fracciones XXIX del apartado A y XI del apartado B del artículo 123 constitucional. La fracción XXIX del apartado A del artículo 123 establece:

*“Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias”.*¹⁴⁴

En 1938 se envió al congreso una iniciativa para establecer el instituto nacional de seguros sociales, sin embargo esta no fue discutida. En 1942, el presidente Ávila Camacho hizo una nueva propuesta que fue aprobada el día 19 de enero de 1943, día en que se publicó la ley del seguro social e inició sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta ley estaba dirigida principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano, obligando a todo patrón a inscribir a sus trabajadores en el seguro social. Esta ley dedicaba un artículo que facultaba las extensiones del seguro al régimen rural, pero no era obligatorio.

En 1954 se implantó el seguro social en el campo en los Estados de: Sonora, Baja California y Sinaloa, fijándose cotizaciones conforme al número de hectáreas laboradas.

En 1959 se modificó la ley, haciendo obligatoria la inscripción de los trabajadores rurales, aportando los patrones 50% de la cuota y el resto quedó como obligación de la federación. En 1965 se incluyeron a los pequeños propietarios, con el pago compartido

¹⁴³ Comisión Nacional de Derechos Humanos (1996). El Derecho a la Protección a la Salud de todos los Mexicanos. México.

¹⁴⁴ Bailón Valdovinos, Rosalío. Op. cit., p. 106

entre el propietario y el gobierno federal. Y en 1972, se incluyeron los trabajadores del henequén en Yucatán.¹⁴⁵

En 1973 se emitió una nueva ley que introdujo el concepto de solidaridad social, mediante el cual, se pueden incorporar al seguro social trabajadores del campo sin capacidad de cotización.

El seguro social de los trabajadores del Estado, en un principio estuvo atendido mediante la contratación de médicos privados. En 1959 se creó la ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado y se inició la construcción de una red de clínicas y hospitales en toda la República.¹⁴⁶

El sistema de seguridad social ha garantizado servicios de salud a los trabajadores, sin embargo, una gran parte de la población no ha tenido acceso a estos servicios. Los servicios de asistencia han tratado de cubrir esta demanda, pero han sido insuficientes e ineficientes.

En 1984, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se reconoció el derecho humano a la protección de la salud, extendiendo la protección a todos los mexicanos. Para ello se añadió al artículo 4º de la constitución dentro del capítulo de garantías individuales. Según Fernando Zertuche, la adición a este artículo dentro del capítulo de garantías individuales asegura su cumplimiento:

"(...) Siendo compañero del poderoso art. 27 y vecino del 3º Constitucional, en los cuales, como debe ser, se postula la acción permanente del Estado mexicano, para su cabal vigencia, como corresponde a las garantías sociales. Así se establece que habrá concurrencia de la federación y de las entidades federativas para proteger la salud y que una ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios".¹⁴⁷

Ese mismo año se promulgó la ley general de salud, la cual asigna a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) la coordinación de políticas, funciones, programas y servicios de salud, creando un sistema nacional de salud.

Actualmente, el sistema de salud esta teniendo transformaciones profundas. En el marco del programa de reforma del sector salud, se promulgó una nueva ley del seguro social en el diario oficial de la federación del 21 de diciembre de 1995 y que entró en vigor en 1997. La ley sustentará una transformación global de los servicios contributivos, tendiendo a la mercantilización de los servicios de salud.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Narro Robles, José (1993). La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI. Editorial FCE. México.

¹⁴⁷ Laurell, Asa Cristina -Coord- (1990). Nuevas Tendencias y Alternativas en el Sector Salud. CEPNAFE, UNAM(1966), p. 11

1.2.3.4. El Derecho a la Educación

El derecho a la educación también fue reconocido en la Constitución desde 1917. El artículo tercero constitucional afirma el derecho de todo ser humano a la educación, y norma tanto la función educativa del Estado como la impartición de enseñanza por particulares.

Conforme al artículo 3° la enseñanza pública debe ser: laica, democrática y nacional y deberá contribuir a la mejor convivencia humana.

Con el fin de proteger el derecho de todo mexicano a la educación se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria, así como de la gratuidad de la educación impartida por el Estado.¹³⁹

Varias reformas ha tenido el artículo 3° constitucional. La primera, publicada en el diario oficial del 13 de diciembre de 1934, la segunda aparecida en la misma publicación el 30 de diciembre de 1946. Posteriormente se elaboró una ley reglamentaria de este artículo: La Ley Federal de Educación de 1973, sustituida por la vigente Ley General de Educación promulgada en julio de 1993, misma que aporta un marco normativo congruente con la descentralización educativa. El 28 de enero de 1992 se derogó el texto original de la fracción IV constitucional, el cual establecía que: “ni las corporaciones religiosas, ni los ministros de culto podrán intervenir en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos”. El texto actual, por su parte, señala que “los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares”. Asimismo, en la última reforma a la Carta Magna del 5 de marzo de 1993, se estableció la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y se adecuó el texto a la nueva realidad de la descentralización educativa.

El gobierno mexicano reconoce en el actual Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 que las acciones en el terreno educativo representan un factor decisivo para la superación de la pobreza y constituyen, además, una de las bases para elevar la productividad y, por tanto, el ingreso de las familias.

El Plan también establece que la educación en México durante los próximos años buscará preparar a los niños, jóvenes y adultos para un mundo cada vez más intercomunicado que demanda crecientes niveles de preparación y capacitación, y al mismo tiempo, se deberá alcanzar el ideal de una formación profundamente humanista

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quinta edición actualizada. Mc Graw Hill. México. 1997

que extienda sus raíces en la rica tradición cultural de nuestro país y refuerce su sentimiento nacionalista.

No obstante los propósitos del Plan, la realidad de la educación en México enfrenta tres grandes retos que de no encontrar cabal respuesta, en el corto y en el mediano plazo, harán aún más difícil el panorama educativo en México. Estos son: *la baja cobertura del sistema de enseñanza; su deficiente calidad y el escaso financiamiento que recibe.*

Durante las últimas cuatro décadas la oferta educativa se expandió de manera espectacular, de acuerdo al Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000, la población escolar creció de 3 millones de alumnos que había en 1950 a 26 millones en 1994. Sin embargo, debido principalmente al crecimiento demográfico la *baja cobertura del sistema de enseñanza* sigue siendo notoria. En consecuencia, la escolaridad del país permanece en niveles sumamente bajos. El sistema educativo no ha sido capaz, durante la segunda mitad de este siglo, de conferir un impulso constante a la tarea de acrecentar la escolaridad de los mexicanos. Es necesario subrayar que mientras que de 1910 a 1960 la escolaridad promedio en México aumentó en casi un 500% -al pasar de 1 a 4.7 años-, desde 1960 hasta 1995 apenas logró un incremento del 50%, pues solamente se han añadido dos años a la escolaridad promedio del país, quedando ésta en 6.7 años. Estos datos fueron publicados en el *Análisis del panorama educativo: los indicadores de la OCDE, 1995*, Madrid, España.

Así pues, es lamentable que en materia educativa México continúe siendo un país en primaria. Otros países, con similares niveles de desarrollo, tienen tasas de escolaridad superior al nuestro, por ejemplo Chile con 8 años, Argentina 9 y Colombia de 7.5. En tanto nuestros socios comerciales Estados Unidos y Canadá tienen promedio de 12.3 y 12.1 respectivamente, de acuerdo con los indicadores mencionados.

El rezago educativo es de tal magnitud en el país, que por ejemplo la cobertura del nivel de educación primaria fue en 1990, aproximadamente, del 70% en el grupo de edad de 6 a 11 años. Se trata sin duda, de una cobertura marcadamente deficitaria que se agrava aún más en las regiones menos desarrolladas del país. Una de sus consecuencias más inmediatas es que la elevada tasa de analfabetismo en México, que asciende casi al 13%, no ha podido ser aminorada. Otros países de similar rango de desarrollo que el nuestro tienen tasas de analfabetismo ostensiblemente inferiores; por ejemplo, Venezuela 8% y Argentina 5%, mientras que las repúblicas de Corea y Uruguay apenas 4%, por no mencionar a los principales socios comerciales de México quienes han logrado prácticamente la alfabetización total de sus poblaciones. Los datos citados aparecen en el libro *México Social 1992-1993*, publicado por Banamex, Accival, México, 1994.

En el mismo libro se puede apreciar como en los niveles superiores a la primaria, las cosas empeoran para México. La proporción de sujetos entre 12 y 15 años que asiste a la escuela secundaria fue en 1990 de 40%. Entre otras cuestiones, esto pone en evidencia las dificultades existentes para hacer efectivo el precepto constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica, que en México, además, es de nueve años mientras que en Canadá y Estados Unidos es de doce años.

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 reconoce que 2.5 millones de personas entre los 6 y los 14 años no se encuentran en condiciones de asistir a la escuela. En lo que respecta al nivel medio superior, es decir, el bachillerato y sus equivalentes, sólo 28 de cada cien jóvenes de edades entre 16 y 18 años pueden cursar los estudios respectivos; en lo tocante al nivel superior, el plan señala que, en los estudios universitarios es donde se tiene el mayor rezago comparativo; apenas el 14% de los jóvenes entre 19 y 24 años pueden cursar una profesión universitaria.

Con base en los datos proporcionados por los indicadores de la OCDE, los principales socios de México han logrado prácticamente la cobertura total en la educación primaria y secundaria, mientras que su cobertura en educación media superior es de aproximadamente 85% y el nivel superior de 45%.

Lo anterior nos revela la existencia de una importante deficiencia histórica que tiene indudables efectos negativos sobre las actividades económicas del país. Ayuda a explicar, también, las diferencias abismales que en materia de productividad laboral existen con los vecinos de América del Norte.

Con respecto a otro de los retos: *la calidad educativa*. Según se desprende de la información publicada por el INEGI en su anuario estadístico de 1994, en dicho renglón el país padece también severas carencias. Un primer indicio es la disminuida eficiencia terminal en todos los niveles de la enseñanza. Así, mientras que en primaria de cada 100 estudiantes 60 terminan su formación, en secundaria esta proporción baja a 50 y en bachillerato disminuye hasta casi 45, en tanto que en el nivel profesional concluyen 52 de cada 100 jóvenes que inician estudios universitarios.

Por otra parte, con base en la misma fuente de información, si bien en los niveles superiores de la educación mexicana el número de maestros por alumno es aceptable, en los niveles de preescolar y primaria esta relación no es la más conveniente. En México existen 25 alumnos por maestro en el nivel preescolar y la relación es de 30 a 1 en lo que corresponde al nivel de primaria. Para vislumbrar el significado de esta relación y con base en los indicadores de la OCDE, en los países desarrollados la relación es de 20 alumnos por maestro en preprimaria y 18 en primaria.

Con base en los mismos indicadores, se observa con preocupación las disparidades salariales entre los maestros mexicanos y los de los principales socios comerciales. Por ejemplo un maestro de educación básica en México gana un salario mensual promedio inferior a los 300 dólares, en tanto que un maestro del mismo nivel en Estados Unidos percibe un ingreso aproximado de 2 mil dólares. En lo que respecta a la educación superior esta desigualdad es más pronunciada, por ejemplo, un maestro universitario de tiempo completo en México gana aproximadamente 500 dólares mensuales, mientras que un colega suyo en los países desarrollados obtiene un pago aproximado de 4 a 5 mil dólares al mes.

Igualmente es causa de preocupación la elevada improvisación y el bajo nivel de la planta de maestros universitarios en México; menos de la tercera parte de los docentes son maestros de tiempo completo, sólo el 15% de los profesores tiene grado de maestría y apenas un 3% ha obtenido el doctorado. En contraste, en las universidades de Estados Unidos y Canadá el número de profesores de tiempo completo supera el 80% de la plantilla y únicamente por excepción se contrata un docente que no tenga nivel de doctorado.

Por otra parte, con relación al nivel de posgrado en México, cabe mencionar la bajísima matrícula registrada en los últimos años. Con fundamento en los *Datos Básicos de la Educación Superior 1991-1992*, publicados por la SEP- ANUIES, en 1993 del total de alumnos de educación superior, aproximadamente 1 millón 200 mil, solamente el 2% (24 mil estudiantes) cursaban estudios de maestría, mientras que un reducido 0.1%, esto es sólo 1,200 personas, estaban inscritas en cursos de doctorado.

No sorprende entonces que México, de acuerdo a los índices de la OCDE, cuente con un científico por cada 15 mil habitantes, mientras que en las naciones desarrolladas la relación es de 1 a 500. Tampoco sorprende que en materia de investigación científica los rezagos sean evidentes.

El tercer reto: *insuficiente financiamiento para la educación*. Con base en cifras publicadas por Banamex, Accival en su libro *Mexico Social 1994- 1996*. Las tasas históricas de inversión educativa en México han estado muy lejos de apegarse a los criterios de la UNESCO, que recomiendan a los países en desarrollo invertir un equivalente al 8% de su PIB en el rubro educativo. Sin embargo, como efecto de las recesiones sucesivas de la economía, el gasto promedio anual en educación apenas ha rebasado el 4% en los últimos 15 años. Aún cuando en los últimos años (1993 y 1994) la entrada de capitales externos y la venta de empresas paraestatales hizo factible aumentar este gasto hasta en un 6% del PIB, no obstante, debido a la crisis económica, en 1995 la inversión cayó nuevamente al 4.1% del PIB.

Es indispensable para superar los tres retos aludidos que el Estado mexicano continúe fortaleciendo con mayor decisión y recursos a la educación nacional, reconociendo que esta capacidad básica de la sociedad es, sin lugar a duda, el instrumento ideal para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad que por siempre ha marcado a la historia de la Nación.

1.2.3.5. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Complementarios

Algunos autores como Rodríguez y Rodríguez consideran que de los derechos sociales originarios, es decir, los derechos de los trabajadores, el derecho social a la tierra, el derecho a la salud y a la educación, se derivan otros hechos complementarios como el derecho al consumo, el derecho cooperativo, el derecho a la vivienda y el derecho a la capacitación profesional.

El artículo 28 constitucional sentó la base para proteger a los consumidores de bienes y servicios. Derivado de este artículo, se creó la ley federal de protección al consumidor, expedida el 5 de febrero de 1976, con el fin de proteger y tutelar los derechos e intereses de la comunidad nacional respecto al consumo de bienes y servicios.

El derecho cooperativo se deriva del párrafo octavo del artículo 28 constitucional y de la fracción XXX del apartado A del 123. Desde el 15 de febrero de 1935, las cooperativas estuvieron regidas por la ley general de sociedades cooperativas. En 1996 una nueva ley de sociedades cooperativas fue promulgada.

El derecho a la vivienda y a la capacitación para el trabajo, son derechos correspondientes a los trabajadores. La fracción XII del 123, establece la obligación del sector patronal de proporcionar vivienda a los trabajadores. Varias modificaciones se han hecho a esta fracción, sin embargo, hasta 1972 se expidió una ley que creó el instituto del fondo nacional de vivienda para los trabajadores. No obstante, hasta ahora, no se ha ampliado la cobertura de este derecho a todos los mexicanos.

Respecto a la capacitación para el trabajo, el 9 de enero de 1978, se publicó un decreto imponiendo a las empresas la obligación de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. Ver artículo 123 constitucional apartado A fracción XIII.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Ibid., pp. 78-82

1.2.4. Situación Actual de los Derechos Sociales en México

La política económica implementada por el gobierno mexicano desde mediados de los ochenta y promovida por las instituciones financieras internacionales, ha puesto en tela de juicio el papel del Estado en la garantía de los derechos humanos. El gasto social del gobierno, ha bajado drásticamente en la última década y se ha presentado una fuerte tendencia a la privatización. Esto ha agravado las deficiencias e insuficiencias que han arrastrado el país en materia educativa, de salud, alimentaria y en general de falta de satisfactores básicos que sufre la mayoría de los habitantes de México.

La doctrina neoliberal, dominante a nivel global, tiende a ubicar en el ámbito privado, servicios que eran responsabilidad del Estado; en cuanto, necesarios para garantizar un derecho humano, ahora la responsabilidad se ha dejado en aras de las fuerzas del mercado.

Con esta tendencia en 1992, se hizo la reforma al art. 27 constitucional que sentó las bases para la privatización (de hecho) de la tierra y la liberalización de la mano de obra campesina. Posteriormente, aunque no se privatizó la educación, se descentralizó, dando la responsabilidad a las entidades federativas, a estado también en discusión, la posible privatización de los servicios de salud. Tomando el derecho a la salud como ejemplo, podemos analizar estas tendencias.

En 1993, el Banco Mundial propuso una política de salud llamada a *invertir en salud*. Esta política, según Cristina Laurell, obedece a varios objetivos:

*“El primero es compatibilizarla con la doctrina neoliberal que ubica a la salud principalmente en el ámbito privado y sólo bajo ciertas condiciones como tarea pública. El segundo es adecuar esta política a las prioridades de ajuste fiscal, lo que significa disminuir y reestructurar el gasto social público, incluyendo el de salud”.*¹⁵⁰

Las premisas subyacentes a esta propuesta se pueden sintetizar como sigue:¹⁵¹

- ♦ La salud pertenece al ámbito privado.
- ♦ El sector público es ineficiente y con frecuencia inequitativo,
- ♦ El sector privado es más equitativo por obedecer a las fuerzas del mercado.
- ♦ Los recursos públicos para salud son y seguirán siendo escasos.

¹⁵⁰ Laurell, Asa Cristina. Op, cit., p. 9

¹⁵¹ Ibidem.

A partir de estas premisas se propone una nueva distribución de responsabilidades entre el Estado-gobierno y la iniciativa privada. En este planteamiento sólo le corresponde al gobierno hacerse cargo de:

- La producción de bienes públicos en sentido restrictivo.
- Algunas acciones que implican beneficios colectivos.
- Medidas regulatorias y de información para contrarrestar las imperfecciones del mercado.
- Algunas acciones con alto rendimiento de costo-beneficio para aliviar la pobreza crítica.

Lo anterior puede ser válido para el caso de cualquiera de los derechos de los que hemos hablado. Es manifiesto el deterioro del bienestar de los mexicanos en los últimos lustros, y esto no ha sido solamente resultado de la crisis económica y de la recesión que se ha vivido. Es resultado de la política económica con que se ha enfrentado la situación global.

CAPÍTULO 2

2. La Política Social en México (1920-1998)

2.1. Política, Políticas y Política Social

2.1.1. Política

La política es uno de los conceptos más equívocos que existen, porque, a lo largo del tiempo, se han juntado en él confusiones terminológicas y conceptuales. La propia etimología no presta una gran ayuda para explicarlo, aunque cumple con el deber de orientarnos hacia la *polis griega*, es decir, hacia la ciudad entendida como en el tiempo de los helenos: la sociedad política dotada de autogobierno.

En ella se inicia y a ella se vincula el concepto de política. La política fue la actividad propia de la polis. Este fue el sentido con que utilizó Aristóteles la palabra. Sin embargo, la política ha recibido, en el tiempo, muchas y variadas definiciones. Los tratadistas clásicos solían afirmar que ella es al propio tiempo, una ciencia y un arte.

Ciencia en cuanto implica el conocimiento y el estudio sistemático de los fenómenos del Estado y de las asociaciones políticas anteriores o coetáneas a él; y arte, en la medida en que envuelve una técnica del mando de los asuntos estatales, a fin de controlar y conciliar los intereses diversos y con frecuencia contrapuestos que existen dentro de la sociedad.

La política es la ciencia de la síntesis puesto que en ella concluyen conocimientos de todas las ciencias del hombre y de la sociedad, y es también la ciencia de la conciliación de intereses contrarios para dar unidad, en medio de la diversidad, al cuerpo social. Cada persona desea tener una propia forma de vida, pero como la vida en comunidad le es ineludible, puesto que el individuo es una abstracción que no se da en la realidad, la política tiene que conciliar estas dos tendencias, es decir, tiene que dar forma a una organización social que las armonice.¹⁵²

De ahí que el poder esté en juego en la política. La política es fundamentalmente poder.

¹⁵² Bobbio Norberto y Matteucci Nicola (1978). Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México. pp. 1240-1258

Ni la síntesis, ni la conciliación social, pueden lograrse sin el poder. Pero no es un poder que actúa en el vacío, sino en el seno de una sociedad dada y, por tanto, en el marco de un territorio determinado. Es un poder que se ejerce sobre los hombres y dentro de su espacio físico. Es un poder que nace dentro de la sociedad y que actúa al servicio de sus tendencias, la primera de las cuales es el orden. Las luchas políticas son luchas para alcanzar el poder y conservarlo, y realizar con él, el orden social que se considera adecuado.¹⁵³

Esta es una condensada síntesis de lo que se puede llamar política grande, es decir, la visión macropolítica de la sociedad y del Estado.

2.1.2. Políticas

El término política tiene una acepción restringida que, para algunos autores, proviene del inglés *policy* - concepto distinto al de *politics* - que significa "conjunto de planes", "sistema", "método", "conducta", o "modo de proceder" de un gobierno. Es la orientación, alcances y prioridades que él da a su gestión.

En este sentido, se habla de política social, política económica, política agraria o política internacional para referirse a los diversos cursos de acción gubernativa. Aquí la palabra tiene un sentido distinto, se refiere específicamente a las prioridades que señala el gobierno y a los planes y programas que formula y aplica para atenderlas.

En varias ciudades norteamericanas a partir de los años ochenta, se puso de moda que las facultades o escuelas relacionadas con estudios de Gobierno introdujeran programas cuyos contenidos tuvieron como base el estudio de la Administración Pública desde una perspectiva de políticas públicas. En México, este enfoque hizo acto de presencia en los centros de formación Universitaria hacia finales de los ochenta y principios de los noventa.

Desde el ámbito de las políticas públicas, la política social (tema de nuestro especial interés) toma particular relevancia a nivel mundial en el transcurso de la presente década; esto como resultado, entre otras causas, de la grave crisis económica presente en el mundo como producto de la aplicación de lo que se ha dado en llamar la estrategia neoliberal. A esta estrategia y sus efectos se le reconoce como la causante del desempleo masivo, del adelgazamiento de los beneficios del llamado Estado de Bienestar, de la pérdida vertiginosa del poder adquisitivo de las grandes mayorías, de la elevación del

¹⁵³ Ibid.

gran número de pobres y, sobre todo, del incremento de la población en extrema pobreza.

El efecto devastador de la política neoliberal no ha hecho excepciones en relación con el grado de desarrollo de los distintos países en el mundo; sin embargo, sus efectos han alcanzado niveles peligrosos en aquellos países como México que no contaban con un Estado de Bienestar altamente desarrollado como es el caso, entre otros, de los países europeos.

En la actualidad, varios estudiosos de la economía internacional han observado que el origen profundo de la crisis económico financiera que desde hace treinta años sigue vigente en el mundo se produjo, entre otras causas, como consecuencia de la carrera armamentista y de la crisis petrolera de los años setenta y principio de los ochenta. Dichos acontecimientos provocaron una elevación substancial en el déficit de la balanza de pagos de una gran cantidad de países, así como un elevadísimo endeudamiento de las naciones en vías de desarrollo. Acorde con esta hipótesis, varios pensadores sugirieron que con la finalidad de impedir una crisis de mayores consecuencias internacionales, era necesario reducir los gastos de los Estados, producto estos (según los estudiosos del caso) de la exagerada intervención de los gobiernos en las economías.

Lo anterior trajo como consecuencia una política de “adelgazamiento” de los Estados, así como todo un paquete de medidas complementarias para superar desajustes de naturaleza estructural de las economías. Entre otras medidas, destacan por su importancia: la liberalización comercial y financiera; la eliminación de déficits públicos por medio de la privatización de algunos servicios gubernamentales; la venta de activos propiedad de los gobiernos y la eliminación de subsidios a la producción y al consumo; la instrumentación de estrategias orientadas a insertar a los países en la globalización de la economía; y el contrarrestar los efectos negativos de la política neoliberal sobre las mayorías sociales a través del establecimiento de programas asistenciales enfocados al combate de la pobreza extrema.

Como se ha señalado, las repercusiones sociales de la implantación del modelo neoliberal han sido devastadoras en aquellos países que no contaban con un Estado de Bienestar bien consolidado, como es el caso de México. Por otra parte, el Estado Mexicano respondía en mucho a un modelo político *sui generis*, el cual se ha venido debilitando tanto por la crisis económica mundial como por el avance de la ola democrática internacional y la participación cada vez más activa de la sociedad civil. Estos hechos han orillado al país hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo que se consolide y legitime dentro de un contexto democrático, de un efectivo cumplimiento del Estado de Derecho y de un mayor, y más eficaz, compromiso social.

Por tanto, el cambio reciente de algunas prácticas gubernamentales en México se ha debido, entre otras razones, a la apertura democrática, a la profunda y prolongada crisis económica, a la globalización y apertura comercial indiscriminada y a los efectos financieros mundiales producto de crisis locales o regionales.

Aunado a lo anterior, las prácticas gubernamentales también se han visto afectadas por una creciente participación social en los asuntos públicos, por una mayor apertura de los medios de comunicación, por una opinión pública más crítica y mejor informada, y por la aparición de casos escandalosos de corrupción entre funcionarios públicos y empresarios privados. Esto último ha provocado en la población mexicana una profunda falta de credibilidad hacia las instituciones públicas en general, y en particular hacia algunas privadas como: bancos, casas de bolsa, empresas privatizadas, etc.; en sí, este sentimiento se ha generado por la falta de acción legal efectiva contra los defraudadores, ya sea por insuficiencia de las leyes para castigarlos, por los efectos de la propia corrupción, o bien por la impunidad propia de un sistema político excluyente y en decadencia.

Es factible, también, que las causas internas y originarias del cambio en el quehacer público se localicen en las propias decisiones equivocadas del gobierno, así como en su incapacidad para aprender de sus errores; debido, entre otras razones, a la carencia de un sistema democrático y a la existencia, hasta hace poco tiempo, de una estructura político administrativa aplastante y sin contrapesos.

La crisis actual ha demostrado a los mexicanos que el Estado omnipresente no debe existir más, que ahora se imponen la democracia y la exigencia ciudadana de una gestión pública más eficiente. No se debe tolerar más la alta centralización del gobierno estatal y municipal, ni la carencia de una verdadera competencia democrática en la lucha por hacer valer las ideas ante la opinión pública.

Por otra parte, el proceso de redimensionamiento del gobierno, en su búsqueda de una mayor eficiencia de la gestión administrativa pública, ha caído en excesos al impactar negativamente la red de servicios sociales que presta el Estado mexicano, esto al reducirse drásticamente, desde 1982 a la fecha, los recursos presupuestales en materia de salud, educación, vivienda, etc. Al igual que el impacto negativo que ha causado sobre el empleo y los salarios la aplicación de la estrategia neoliberal vigente.

Estos ajustes, privatizaciones, desincorporación de empresas públicas, aperturas comerciales, etc., han agravado las desigualdades y la pobreza entre los mexicanos. Partiendo de la premisa de que el “adelgazamiento” del Estado es una condición necesaria y suficiente de la estrategia neoliberal para lograr una mayor eficiencia del quehacer gubernamental, no se consideró necesario la creación o adaptación de nuevos

esquemas de políticas sociales, de carácter universal, que sustituyendo a las anteriores brindasen las bases para superar cualitativa y cuantitativamente la situación de pobreza de grandes grupos de población.

Por consiguiente, el “adelgazamiento” del Estado ha provocado el desmantelamiento y extinción de algunas de las redes de protección social que, aunque precarias y hasta clientelares, sirvieron durante décadas para evitar una caída vertical en los niveles de vida de millones de mexicanos.

Ahora bien, a partir de los años 80, ha tomado cada vez mayor presencia un movimiento partidista y ciudadano que busca la libertad de la representación y la respuesta eficaz del gobierno a los problemas públicos. Es decir, una nueva forma de gobernar y de exigir cuentas, algo muy cercano al concepto de gobernar por políticas públicas que señala Luis Aguilar Villanueva:

*“El estilo de gestión diferenciado, idiosincrásico, se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes electos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso”.*¹⁵⁴

Sin embargo, vayamos a los orígenes de la disciplina de las políticas públicas.

Hace más de cuarenta años que Harold Lasswell propuso en los Estados Unidos la creación de una nueva disciplina denominada *ciencias de políticas*, considerando que a través del estudio, diseño y operación de políticas públicas adecuadas, el Estado estaría en condiciones de elevar la eficiencia y la eficacia de sus acciones.

Esta área de estudio, sobre todo en Estados Unidos y Europa, se ha convertido en un

¹⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. p. 33

campo de estudio serio y, ya, con una tradición. No obstante, sus críticos sostienen que este enfoque aun deberá sortear problemas tanto teóricos como prácticos. Para algunos no ha superado "la barrera de la coherencia conceptual".

En fin, como ha dicho Ascher, no se puede ser optimista ni pesimista en cuanto al futuro de las políticas públicas, más bien "Se debe permanecer vigilantes en la defensa de logros difícilmente ganados. Se debe continuar trabajando para crear una nueva identidad intelectual y practica".¹⁵⁵

Laswell, escribió hace más de cuarenta años, en un texto clásico, que uno de los aportes más importantes de este campo lo era su orientación multidisciplinaria. Esto en razón de que las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender con enfoques unilaterales, ya que toda política pública implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etc.; por eso Laswell hablaba no de la ciencia sino de las ciencias de políticas.

A pesar de esto, este campo, que estaba llamado a ser un campo multidisciplinario, pronto se convirtió más bien en un "campo de batalla", donde diversas disciplinas intentarían apoderarse del campo de las políticas públicas. En este contexto de rivalidades disciplinarias, cada una de las ciencias ha tendido a utilizar y defender sus propias orientaciones y métodos, más que a tratar de aprender de los de sus supuestos rivales. Después de todo, al enfoque de políticas no le ha sido fácil abrirse paso entre un mundo académico dominado por largas y fuertes tradiciones disciplinarias, y por una tendencia a un cientifismo excesivo.

La búsqueda de la multidisciplinaria, con todo lo positivo, original y prometedor que pueda ser, ha implicado una cierta carencia de rigor intelectual y de identidad en este campo académico.

En principio el problema temático o del objeto de estudio se podría atacar desarrollando una definición de política pública. José Luis Méndez señala que una política pública tendría como política cuando menos seis elementos básicos a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la eficiencia. En general, toda política pública se relaciona a un problema "público". Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar. Este diagnóstico está a su vez detrás de la solución y de la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales que se presentan como la "solución" al problema, y como una estrategia o programa de acción dirigido a

¹⁵⁵ Ascher, William (1986). The Evolution Of The Policy y Sciencias: "Undersrstanding the Rice and Avoiding The Fall", en Journal of Policy y Analisis and Management, No. 2. USA. p. 162

alcanzar dichos objetivos: Esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y, generalmente, con un cierto orden temporal. Las políticas públicas también implican la distribución de ciertos “recursos”, con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.¹⁵⁶

Esta definición, aunque útil, es limitada para enfrentar los difíciles retos analíticos que nos impone una realidad social profundamente compleja y variada. Será necesario, por tanto, que se continúe trabajando, por ejemplo, en la clasificación de los diferentes tipos de acciones estatales (no todas las acciones representan políticas) al momento de desarrollar una tipología de políticas públicas, es decir, analizarlas ya no como conceptos fijos sino como variables.

El segundo soporte del enfoque de las políticas públicas señalado por su fundador Laswell, es la orientación práctica. Laswell pensaba que el estudio de las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del hombre y no quedarse o perderse en las divagaciones teóricas, filosóficas o epistemológicas.

En este sentido, bien puede decirse que el enfoque de las políticas públicas permite hasta cierto punto una búsqueda del bienestar y una resolución de problemas prácticos más eficaces. Así por ejemplo, si una política pública es por definición la búsqueda del cumplimiento de ciertos objetivos, cuando se ve al Estado desde el punto de vista de las políticas públicas puede implicar una visión más específica de cada área de política pública; un gobierno por políticas públicas permite atacar los problemas con una mayor precisión, y no ya desde una visión onmicomprensiva y homologadora que en muchos casos sólo ha complicado más las cosas.

Por otro lado, el enfoque de las políticas públicas permite una visión más precisa del Estado; una visión, por decirlo así, verdaderamente desde dentro. Pese a todas las dificultades que hay para entenderlo, el Estado ya no se nos revela tanto como una inescrutable caja negra. Por último, esta visión puede facilitar una cierta descentralización de cada política al facilitar una mayor participación de los grupos que tienen que ver más directamente con ella. En este sentido, el gobierno por políticas es un gobierno más a tono con una sociedad civil más diversificada y fuerte.

La mayor precisión y particularidad implícita en la orientación práctica del enfoque de políticas públicas, ha sido señalada como uno de los rasgos de la post-modernidad. De ser así, dicha post-modernidad en realidad puede resultar ser un arma de dos filos, ya que una orientación más práctica y precisa tampoco está exenta de peligros.

¹⁵⁶ Méndez, Jose Luis (1995). “El Campo de las Políticas Públicas: Promesas y Peligros” en Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Ed. Colegio Mexiquense. México. pp. 29-40

Dicha orientación se ha convertido en ocasiones en un efficientísimo tecnócrata, aislado de los contextos socio-políticos, que no puede sino terminar en fracasos. Por ejemplo, en los Estados Unidos en un cierto tiempo se adoptó una visión prepotente y simplista de las políticas públicas. Se pensó que las políticas públicas seguían una secuencia simple de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación, sin estar conscientes de todas las dificultades que surgen en el proceso de ejecución de una política, o sin ver que en muchas ocasiones las políticas se formulan cuando se ejecutan.

El “gobierno por políticas” implica también otros riesgos. Por ejemplo, puede implicar una descoordinación a un nivel más general entre varias políticas públicas, o dificultar ofensivas integrales contra problemas profundamente multifacéticos. De hecho, aún cuando no haya una intención explícita de gobernar por políticas, es frecuente encontrar casos en que una política agrava lo que otra busca mitigar. Este tipo de enfoque también podría implicar una excesiva especificidad, es decir, una tendencia hacia la desatención de los problemas más generales, digamos que estructurales. De esta manera, siempre tenemos el problema de ser precisos pero sin descuidar el aspecto de una coordinación adecuada entre políticas.

Otro riesgo del gobierno por políticas es una posible mayor clientelización de las políticas. La participación de los grupos interesados o la descentralización que un gobierno por políticas, puede derivar en la mejor organización de ciertos grupos particulares para la defensa de feudos y privilegios privados más que públicos. De esta forma, si descentraliza, el Estado tiene que establecer estructuras de vigilancia de la actuación de los grupos que tienen que ver con cada política.

La tercera aportación del campo de las políticas públicas señalada por Laswell es la orientación normativa. Justo en el momento en que el conductismo empezaba a extenderse en las ciencias sociales, Laswell señalaba que el estudio de las políticas públicas estaba obligado a ser normativo, es decir, a lidiar con el *deber ser* no sólo con *el ser*, con los valores y no sólo con los hechos. Para él, las políticas públicas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas.

En este sentido, en el campo de las políticas públicas se ha señalado que el conocimiento debe ser “*de*” pero también “*en*” las políticas públicas, es decir, que no puede surgir de manera a priori, desde un escritorio, sino del proceso mismo de formulación, ejecución y seguimiento de dichas políticas, que debe ser un proceso en que participen las variadas disciplinas y, además de los gobernantes, aquellos a quienes las políticas van dirigidas. Esta orientación, ya esbozada en los orígenes de este campo de estudios, ha sido enfatizada por varios autores que han desarrollado una visión post-positivista del conocimiento de las políticas públicas, sobre todo aquellos que se han

enfocado a estudiar el proceso de diseño de las mismas. Mucha de la reflexión en este sentido ha girado alrededor de formatos más participativos para el estudio, comprensión, diseño y ejecución de las políticas públicas.

En estos formatos, el científico, experto o analista, juega sin duda un papel pero no de rey filósofo, sino más bien de catalizador y guía cuidadoso de procesos de conocimiento que tienen claro que el objetivo último es la construcción de un mundo mejor para el ser humano.

Por un tiempo, la orientación práctica de las ciencias de las políticas oscureció y probablemente hasta aplastó la orientación normativa que, a decir de su fundador, dichas ciencias también debían tener. En los sesenta y setenta hubo un cientificismo autoritario y hasta ofensivo que, aunque originado en buena medida en los Estados Unidos, fue extendiéndose e imponiéndose sobre el resto del continente. Los resultados fueron decepcionantes. Ha sido en parte por esto que de unos años para acá varios autores, tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la administración pública, hayan percibido un regreso a esta orientación normativa.

Por tanto, la construcción conjunta e interdisciplinaria de conocimiento, un mayor rigor intelectual y una orientación normativa, y en cierta medida práctica, son todos retos igualmente importantes de las ciencias de políticas.

El cuarto y último aporte es el de la orientación comparativa. Hacia finales de los años sesenta y principios de los años setenta el enfoque de las políticas públicas ya se encontraba bastante extendido en los Estados Unidos y Europa. Ya existían suficientes estudios de políticas públicas en esas regiones y por lo tanto fue posible comenzar a hacer comparaciones entre países. Se superó, como él dice, “la barrera de la comparabilidad”. Esto ha resultado útil porque ha aumentado el número de casos con que se puede contar, además de haber abierto muchas perspectivas tanto en términos teóricos como prácticos. Hoy en día, el campo de la política comparada y el de las políticas públicas comparadas, se han constituido sin duda en áreas fundamentales y bastante extendidas de estudio en el ámbito mundial.

Ahora bien, los antecedentes en México del enfoque de las políticas públicas empiezan a ser más frecuentes a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, lo que no significa que sea ése el momento de su inicio en el país, sino solamente el de su difusión como enfoque útil y pertinente.

Se pueden establecer algunos momentos principales en el desarrollo del análisis de políticas públicas en el país. El primer momento se puede denominar como el de asimilación; la discusión gira en torno a desarrollos teóricos y metodológicos que esta

ciencia ha tenido en gran parte del mundo, en particular los modelos norteamericanos.

Igualmente, la discusión tiene como aspecto fundamental establecer la especificidad del objeto de estudio de las políticas públicas. Los temas centrales tienen que ver con el esclarecimiento de lo público y su diferencia de lo gubernamental, con las categorías centrales de racionalidad, eficiencia y factibilidad.

Estos instrumentos contribuyen al análisis de los problemas nacionales y locales en los cuales irrumpe el movimiento ciudadano propiciando una diferencia en la relación entre sociedad civil y Estado nacional, destacando en parte el marco de la reforma del Estado.

El segundo momento está signado por la producción de análisis de políticas específicas, así como de la comparación con los resultados obtenidos en otras sociedades. Por supuesto que la tematización vuelve otra vez la mirada sobre América Latina y se va ocupando de la reestructuración económica, de la reorientación de las estrategias para el combate a la pobreza y de la participación social en la toma de decisiones.

Un tercer momento se podría caracterizar por la atención de algunos temas fundamentales de la agenda mexicana: la participación ciudadana, la descentralización de las decisiones públicas, las políticas de asistencia social, al igual que la incorporación de temáticas emergentes, tales como: la ecología, la seguridad pública, la atención a grupos específicos como las mujeres, los niños, etc.

2.1.3. Política Social

La política social y sus antecedentes se vinculan estrechamente al concepto de justicia social; éste nace en el curso de la primera Revolución Industrial (1780-1820), ante la inmisericorde explotación de que fueron víctimas los obreros y sus familias en las nascentes instalaciones industriales. Sus ominosas condiciones de trabajo y de vida, pusieron de manifiesto la necesidad de establecer relaciones de justicia en las tareas de la producción y en la organización social.

Nació, así, el concepto que estuvo destinado a reemplazar a la vieja noción cristiana de la caridad. Ya no sería por piedad, sino por derecho que debían satisfacerse las necesidades de los trabajadores. Este ha sido, quizás, uno de los cambios cualitativos más importantes en relación al tratamiento del problema social en el mundo.¹⁵⁷

El concepto involucra, en cierto modo, las nociones de equidad y desigualdad. De una

¹⁵⁷ Sartori, Giovanni (1997). ¿Qué es la Democracia? Editorial Nueva Imagen. México. p. 178

equidad entendida como uno de los objetivos de la política económica. Y de la igualdad, concebida más como uniformidad de oportunidades para todas las personas y como asistencia compensatoria a favor de los que más la necesitan para colocarse en el mismo punto de partida. Es por tanto, una corrección de la igualdad abstracta bajo el criterio de que la libertad, entre desiguales, conduce a la injusticia.¹⁵⁸

La justicia social se sustenta así, en el principio de que los productos del trabajo de todos no deben pasar a manos de unos pocos. Se refiere a una multitud de bienes y servicios, tangibles unos, intangibles otros: la remuneración por el trabajo; el acceso a la educación, la salud y la nutrición, la seguridad social, la distribución de la renta; la participación en las utilidades de las empresas, entre otros.

A continuación, se ofrece un breve repaso de los antecedentes históricos de las políticas sociales en aquéllos países que por la importancia de su influencia doctrinaria, marcaron derroteros para el resto del mundo occidental.

2.1.3.1. La política social y el Estado de Bienestar

Los inicios

En los inicios del presente siglo, casi todos los países de europeos occidentales tuvieron la preocupación por atender a la población pobre. La distribución de los frutos del progreso económico no lograba eliminar al creciente número de necesitados. La palabra desempleo ingresó oficialmente al vocabulario gubernamental.

Algunos estudios de la época difundieron la magnitud y la profundidad de la pobreza y la explotación urbanas. Todos estos fenómenos influyeron en el pensamiento político del periodo y dejaron huella en los programas de los partidos políticos.¹⁵⁹

Durante el siglo XIX, dos corrientes opuestas estaban presentes en el panorama político e intelectual. Sin embargo, por razones diversas, ambas coincidían en desvalorizar la necesidad de implantar políticas sociales que atenuaran los problemas sobre la calidad de vida y condiciones de trabajo de importantes sectores de la población.

La más dinámica y atrayente posición respondía a la ideología socialista en su versión más ortodoxa. Esquemáticamente, la misma sustentaba que el sistema capitalista, con la propiedad privada de los medios de producción y una economía de libre mercado,

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Véase, Titmuss, Richard M. (1969). Essays on the Welfare State, New Haven, Yale University Press. USA.

resultaba ineficiente e injusta.¹⁶⁰

El capitalismo era analizado como un sistema anárquico, que debía ser reemplazado por un orden social planeado y dirigido por el poder político. Así, no sólo las necesidades básicas de la sociedad serían cubiertas por el sistema sino que muchas de estas necesidades ya no existirían. El progreso social sería marcado por una reducción y abolición de los servicios sociales asistenciales, innecesarios ante los beneficios naturalmente otorgados por un sistema económico socialista.¹⁶¹

En consecuencia las políticas sociales en el capitalismo eran concebidas como paliativos incapaces de alcanzar una mayor justicia social, únicamente posible mediante un cambio revolucionario del sistema.

La otra línea de pensamiento, en plena decadencia entonces, respondía a una corriente conservadora que reposaba en el liberalismo, según el cual no había nada seriamente incorrecto en el sistema económico vigente, y la preocupación principal de los gobiernos debía ser encargarse de que se dieran todas las facilidades para mejorar más aún su buen funcionamiento. Los servicios sociales públicos tendían a disminuir los incentivos al trabajo y al ahorro. Los problemas sociales que se presentaran debían ser atendidos por las instituciones de caridad, separando la marcha de la economía y las funciones del Estado de la atención de los pobres y desvalidos. Esta corriente en su liberalismo extremo, también negaba la necesidad de que el Estado asumiera responsabilidades e interviniera en los asuntos sociales; aunque, en este caso, se entendía que el sistema, funcionando con plena libertad y sin regulaciones, era capaz de optimizar la situación de los individuos, fuesen trabajadores, consumidores o empresarios.¹⁶²

Entre estas dos corrientes de ideas, se abrió paso un enfoque, que, con muchos matices, sí apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaran los problemas de un capitalismo liberal a ultranza y fue conocida como el *Estado Benefactor*. Convergían en este tipo de posiciones, entre otros, los grupos radicales no socialistas, políticos laboristas e incluso liberales que, como Asquith, Lloyd George y Winston Churchill en Inglaterra (inspirados por el economista Stanley Jevons), se alejaban del dogmatismo liberal de la época victoriana; además de los socialdemócratas en sus diferentes versiones según los países.¹⁶³

Esta perspectiva, predominante en su tiempo, proponía introducir contenidos sociales concretos en la política. Sus seguidores admitían que el sistema económico dejaba

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Clough, Shepard y Richard Rapp, (1979), Historia económica de Europa, Omega ediciones, Barcelona, España, pp.26-32

muchas necesidades insatisfechas y distribuía los bienes en forma desigual, pero que en las tareas puramente de producción y distribución de bienes era preferible a cualquier otro.

Esta posición no buscaba grandes cambios en el sistema a pesar de que creía que el sistema económico capitalista no podía corregir sus defectos por sí mismo, y por ende reconocía la responsabilidad y el derecho del Estado de intervenir obligatoriamente para subsanar y modificar sus consecuencias en la situación social. Esta posición intervencionista entendía como primera tarea del Estado la de extender los servicios sociales e incrementar las funciones colectivas de la sociedad. El objetivo era lograr un equilibrio entre la propiedad privada y el intervencionismo público; vale decir, entre el liberalismo económico por un lado, y la estabilidad y el bienestar social, por el otro.

La concepción del Estado de Bienestar tuvo un fuerte impulso en las posiciones que el Partido Laborista inglés, otros partidos socialdemócratas y los revisionistas liberales formularon en los primeros años del siglo XX. No debe desdeñarse la influencia de ciertas tendencias previas, humanistas democráticas y socializantes; pero, sobre todo, conviene subrayar la influencia que tuvo el debate que entre las dos guerras mundiales se dio acerca de la relación entre las políticas sociales y el libre mercado.

En este debate, la formación del Estado de Bienestar comenzó a definirse como aquel en el cual el Estado es utilizado deliberadamente para modificar las fuerzas del mercado. En este sentido, el pensamiento keynesiano es más cercano y afín al Estado de Bienestar, ya que no es casual su preocupación por el tema del empleo y la necesaria participación estatal, lo que influiría más tarde en los trabajos y preocupaciones de William Beveridge.¹⁶⁴

Esta posición, en cambio, no es similar a la que luego acuñaría el concepto de *economía social de mercado*. Esta última, acorde con la expresión de Churchill, “humanizar el sistema de libre empresa”, citada por Shepard Clough y Richard Rapp combina un sistema de libre mercado con medidas para diseñar un nuevo equilibrio social aceptable. Trata de evitar las imperfecciones del *laissez-faire* puro y de la planeación socialista, aceptando las leyes del mercado y aspirando a que éstas respondieran a las necesidades sociales. Por oposición el Estado de Bienestar admite medios que sustituyen al mercado en ciertos casos.

La concepción del Estado de Bienestar se modificó en el periodo entre guerras, debido, entre otros factores, a las tareas de reconstrucción de Europa y a la Gran Depresión de Estados Unidos. Por un lado, las políticas sociales comenzaron a concebirse como parte

¹⁶⁴ Véase, Beveridge, William (1942). Las bases de la seguridad social. Editorial FCE. México.

de una política económica general y no como un área de acciones políticas segregadas y gobernadas por principios o reglas exclusivas, vinculadas a la prestación de servicios sociales. Esa integración de las políticas sociales a la política macroeconómica, fue apoyada por el triunfo del Keynesianismo y la preocupación por el desempleo.

No obstante, las alternativas sobre el esquema de financiamiento de los servicios sociales abrió la polémica acerca de si su prestación implicaba o no un mecanismo de redistribución del ingreso. La ayuda a los pobres nunca había contemplado esta preocupación, la cual surgió al plantear si la redistribución era una consecuencia o debía formar parte del diseño de las políticas sociales en el marco de una política general. El tema no pasó de ser una inquietud que reaparecería en la segunda posguerra. Mientras tanto el empleo y las relaciones laborales fueron los ejes sobre los que giraron las primeras aproximaciones al Estado de Bienestar antes de la segunda posguerra.

El periodo entre guerras

Los veinte años que separan las dos guerras mundiales tuvieron pocas innovaciones en lo que concierne a la definición de áreas de responsabilidad pública y aplicación de las políticas sociales en los países de Europa Occidental. Quizás la introducción de la *asignaciones familiares* haya sido la innovación más significativa.

Como era lógico, un periodo marcado por la reconstrucción y la depresión económica no era el más idóneo para poner en práctica las aspiraciones y decisiones que se adoptaban para mejorar la situación social. Los sentimientos de “solidaridad” y “seguridad para todo y para todos” fueron rápidamente superados por la sofisticada polémica sobre las técnicas de la administración de los costos y de los beneficios de las políticas sociales y sus límites.¹⁶⁵

Dichas políticas se centraron fundamentalmente en las relaciones laborales y los seguros para riesgos en el trabajo. La seguridad social en esta etapa, efectivamente, protegió sobre todo a las personas empleadas. Por lo general cubría a asalariados de la industria y el comercio y a trabajadores del Estado, quedando fuera los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico.

De este modo se fueron consolidando los sistemas de seguridad social, los cuales tendieron a disminuir sus diferencias entre los diferentes países. Las actividades desarrolladas por la Oficina (luego, Organización) Internacional del trabajo influyeron en esa relativa convergencia, por la divulgación lograda en materia de criterios,

¹⁶⁵ Titmuss, Richard M. Op.cit., p.66

conceptos y experiencias comparadas.

Un ejemplo de esa tendencia a homogeneizar los sistemas de seguridad social se pudo observar en los casos de Alemania e Inglaterra. El primer programa alemán de seguridad social cubría vejez y enfermedad, pero excluía el desempleo; en 1927, se añadió el seguro de desempleo. Mientras tanto, en Inglaterra ese programa cubría enfermedad y desempleo- este último en escala limitada -, pero excluía las pensiones a la vejez. En 1920, sin embargo, en este país se generalizó el seguro de desempleo y en 1925 se introdujeron las pensiones por vejez.¹⁶⁶

Por otra parte, en el mismo periodo, hubo una tendencia a una mayor centralización administrativa de los programas de seguridad social en numerosos países. Francia inició en 1928 cuando cubrió enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no el desempleo. La responsabilidad sobre los desempleados se ejercía por medio de subvenciones a los seguros voluntarios, apoyados por un sistema de asistencia social. De esta forma se estimulaban los esfuerzos privados de los sindicatos, evitando la obligatoriedad y estableciendo arreglos por grupos y categorías ocupacionales. Este caso pone de relieve una característica que mostró el desarrollo de las políticas sociales en este periodo: el rol que jugaron las sociedades voluntarias privadas, *per se* o en cooperación con organismos estatales. En aspectos, como la salud, vivienda, maternidad, guardería, jóvenes invidentes y muchos otros fue notoria la presencia de organizaciones voluntarias de tipo comunitario, que muchas veces apoyaban a los programas de las autoridades e instituciones oficiales, o que actuaba por cuenta propia en cooperativas, mutualidades, etc.¹⁶⁷

Como se dijo antes, la introducción de los *subsídios familiares* en Europa fue una de las innovaciones más importante del periodo que se analiza. Los pioneros en brindar estos beneficios fueron Francia y Bélgica. Los sistemas voluntarios mediante los cuales los salarios eran complementados con los beneficios para los hijos dependientes, habían existido tiempo atrás en ambos países, pero se volvieron generales y obligatorios por ley, en Bélgica en 1930, y en Francia en 1932.

Otros países siguieron el ejemplo de los anteriores, hasta convertir las *asignaciones familiares* en una prestación común de los programas sociales. Los *subsídios familiares* diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de aquellos que no lo hacían. Era, por tanto, un medio para hacer del salario individual, un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad. En este periodo el costo de estos programas recayó

¹⁶⁶ Ibid., pp 66-70

¹⁶⁷ Ibidem.

en los empleadores.¹⁶⁸

La política de *subsídios familiares* cumplía, adicionalmente con la finalidad de revertir la caída de las tasas de natalidad que caracterizaba a la realidad europea; la francesa y belga en particular.

Un tema en la agenda de esos años fue la necesidad de viviendas. La tendencia fue crear estímulos crediticios para la edificación de viviendas y conceder subsidios sobre las rentas pagadas. En general, éstas fueron las indicaciones en la mayoría de los países europeos, con diferencias en el alcance de los subsidios a las rentas. Por ejemplo, en los países escandinavos las rentas crecieron tanto o más que el costo de los alimentos, mientras que en Francia, Alemania e Italia fueron considerablemente menores. Había entonces una mayor propensión a ajustar el monto de la renta que el proceso inverso. Se prefería subsidiar a las familias más que a las viviendas.¹⁶⁹

La Gran Depresión iniciada en 1929 desapareció el sistema de seguro del desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en el Estado. En ese periodo crítico, la seguridad social se asemejaba mucho a las Leyes de Pobres, aunque obligaba a comprobar la necesidad de esa ayuda.

Por cierto las *Leyes de Pobres* que todavía llevaban el estigma de su forma de aplicación en el siglo XIX, fueron sometidas a un proceso de revisión y de eventual abolición por otro sistema más adecuado a las nuevas circunstancias, que determinaron la crisis de 1929. En Inglaterra, la discusión parlamentaria sobre el tema fue muy amplia; y aunque no se llegó a una decisión legal al respecto, a partir de 1929 se desplazaron las funciones que cumplía el Comité de Asistencia Pública. Este comité extendió sus servicios a todo el país, sin otras discriminaciones que no fueran las vinculadas a servicios específicos como tratamiento especial a ancianos, niños y otras personas que requerían atención especial. Se desdibujaron las fronteras entre pobres y el resto de la sociedad, pero resultó claro que esta atención hacía hincapié en personas de escasos o nulos recursos.¹⁷⁰

En los países escandinavos hubo también una fuerte transformación, que permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones. En Francia y en Alemania, la asistencia pública siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas de las necesidades de los más pobres, los cuales eran tratados como miembros de una categoría social diferente que debía reducirse conforme la cobertura social de la seguridad se volviera más amplia.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Clough, Shepard y Richard Rapp. Op.cit., p.41

¹⁷⁰ Ibid., p.43

Los sistemas de asistencia pública y los organismos voluntarios privados, en los que descansaron las políticas sociales durante la poscrisis, no pudieron sostener los seguros de desempleo y otros beneficios previstos legalmente. La reconstrucción de todo el andamiaje que se había iniciado y formulado hacia fines de los años treinta, influyó en la institucionalización del Estado de Bienestar en la segunda posguerra.

La etapa de la segunda posguerra

El Estado de Bienestar se institucionalizó en la Europa Occidental en la segunda posguerra, al producirse un rápido crecimiento de las políticas y los programas sociales en muchos países. Este desarrollo estuvo asociado con un largo ciclo de expansión económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción y posterior progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos e institucionales. Los países escandinavos, menos afectados por el conflicto bélico, se vieron en condiciones más favorables para aprovechar y ampliar su capacidad instalada.¹⁷¹

Países como Alemania, Francia e Italia basaron su recuperación y desarrollo en el impulso dado por dos fuerzas motrices: la ayuda estadounidense y la integración económica. La ayuda de los Estados Unidos, entre 1945 y 1954, fue decisiva, según lo afirma Raymond Barre. De acuerdo con este autor, la ayuda total de origen norteamericano a los países europeos fue de 34.2 miles de millones de dólares. Esa cantidad se desglosaba en: 73.4% en ayuda económica y 26.6 en ayuda militar. A su vez, un 76.5% correspondía a donaciones y 23.5% a créditos reembolsables. Una gran porción de esa ayuda se concentró en Alemania, el país más afectado por la guerra y que sus fronteras geográficas colindaban con países del bloque socialista.¹⁷²

Por otra parte, la integración económica en sus distintas etapas, que alcanza un punto culminante con el Tratado de Roma y la constitución de la Comunidad Económica Europea, representó la posibilidad de ampliar mercados acelerando el comercio exterior y la producción en Europa Occidental, sobre todo en actividades industriales intensivas en capital, mano de obra especializada y tecnología de punta.

Las condiciones económicas fueron por tanto, sumamente favorables a un crecimiento económico capaz de solventar y hacer posible una protección social creciente. Pero no sólo la mejora de la economía hizo posible la extensión de los beneficios a la población. Sino también la incorporación de una corriente renovadora sobre la necesidad y

¹⁷¹ Titmuss, Richard M. Op.cit., p.78

¹⁷² Barre, Raymond (1965). Economía Política. Editorial Aguilar. México. pp. 12-36

viabilidad de constituir una economía y una sociedad de bienestar. El concepto de Estado de Bienestar expresa un conjunto de vertientes teóricas, ideológicas y políticas que abre una fase histórica en Europa Occidental (posteriormente en el resto de los países del hemisferio) acerca del nuevo alcance y contenido que pretenden dar a las políticas públicas en el campo social.¹⁷³

El concepto del Estado de Bienestar

Como ocurre con otras categorías, no existe una definición única y tampoco hay un consenso sobre lo que comprende el concepto de Estado de Bienestar. Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas, como una primera aproximación; vocación en la que se destacan aspectos institucionales formales, a saber, la inclusión en este caso de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguran necesidades sociales; un conjunto amplio de seguridad social cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos.¹⁷⁴

Wickenden, reconoce *tres vertiente* que han contribuido a conformar e institucionalizar el concepto contemporáneo del Estado de Bienestar.

Una *primera vertiente* proviene de la economía y tiene como principales exponentes al keynesianismo ortodoxo de los años treinta y a los ensayos que entre las dos guerras y, con más vigor, en la inmediata segunda posguerra, asumen el rol de una verdadera disciplina denominada *economía de bienestar*.

Resulta muy conocido que la publicación de *Teoría General del empleo, del interés y de la moneda*, publicada por John Maynard Keynes en 1932, fue un mensaje que impactó al mundo intelectual y político, cuya secuela marcó todo un periodo que, con altibajos, sigue vigente.

El mensaje keynesiano señaló que, en una economía de mercado, la producción real no está determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios. La teoría keynesiana mostró una preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario. Keynes pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y

¹⁷³ Clough, Shepard y Richard Rapp. Op.cit., pp.78

¹⁷⁴ Wickenden, Elizabeth (1995). *Social Welfare in a Changing World*, Department of Welfare and Education, Washington, USA. pp. 12-26

aumentar la demanda efectiva de la población.

La hipótesis de que los problemas de empleo y demanda efectiva no eran solucionados por el funcionamiento del mercado sino por la política gubernamental, no sólo responde al periodo de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en periodos de crecimiento y reactivación. Aunque no puede catalogarse como una política social propiamente dicha, la prioridad dada al pleno empleo y al necesario intervencionismo estatal, ha llevado frecuentemente a emparentar el keynesianismo con el Estado de Bienestar.¹⁷⁵

Con formulaciones matemáticas, numerosos economistas durante los años treinta, se abocaron a explorar las condiciones del bienestar económico máximo. La economía del bienestar se ocupa de las condiciones que determinan la tranquilidad económica total de la comunidad. Desde este punto de vista existe una constante búsqueda de los requisitos, restricciones y condiciones de bienestar, lo que está muy ligado al carácter eminentemente cuantitativo de esos estudios; se trata, además, de ejercicios basados en un concepto de optimización (más que de equilibrio), lo que significa tratar de establecer qué factores maximizan el bienestar económico, dado ciertos supuestos expresados en términos de funciones.¹⁷⁶

Aunque este concepto de bienestar económico lleva a la mayoría de los autores (según Wickenden), a establecer fórmulas de optimización del consumo y de la producción, con una dotación de recursos y una distribución del ingreso dadas, los aspectos y apreciaciones sociales participan directa o indirectamente en los estudios. No obstante, cabe señalar que casi no existen propuestas o programas sociales en dichos trabajos.

La polémica y la crítica sobre el carácter economicista de esta clase de estudios y su desvinculación relativa con la problemática social, es permanente. Aún así, ello no resta importancia a las sugerencias e hipótesis que se derivan de estos trabajos en el marco del Estado de Bienestar. Cabe considerar que esta corriente de *economía de bienestar* siguió influyendo en el pensamiento sobre el desarrollo económico y social de los países industrializados en los años cincuenta y sesenta.

Al omitir el papel del Estado (dice Wickenden), y dejar subyacente la libre decisión de los individuos, su influencia en las políticas públicas fue escasa en el auge del Estado de Bienestar. Más bien fue un precedente de elementos que los liberales y neoliberales utilizaron luego –parcialmente- en contra del intervencionismo estatal, al glorificar el bienestar social como resultado de los deseos libres de los individuos expresados en el

¹⁷⁵ Wickenden. Elizabeth. Op. cit., pp.27-42

¹⁷⁶ Ibidem.

mercado.

Una *segunda vertiente*, con raíces más bien políticas, se asocia a los conocidos informes que William Beveridge, presentó en 1943 y 1944 al gobierno inglés, exponiendo las bases de la seguridad social y el pleno empleo en una sociedad libre. Estos documentos son muy reconocidos puesto que, desde un plano práctico, prepararon el diseño de las políticas sociales después de la guerra, así como el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial), en las vísperas del fin de la guerra, lo hacían respecto de la reconstrucción financiera.¹⁷⁷

William Beveridge constituye una personalidad que participó activamente en el plano político inglés, al definir las bases de la seguridad social de los años treinta, en plena guerra, y postular los criterios para la segunda posguerra. Su influencia sobrepasó los límites de su país, porque su lucha contra los cinco males gigantes: indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y ociosidad; lograron un elevado de concreción y elocuencia en sus informes, documentos y conferencias. Además, este autor demuestra flexibilidad cuando insiste en que sus propuestas dependían de ciertas condiciones, por lo que debían ser adecuadas a la situación de cada país. En el informe oficial que dirige a la Corona inglesa, Beveridge define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los distintos actores, en especial, el Estado.

Para Beveridge, la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos que sustentan la seguridad social son la justicia (en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes (sea o no trabajador) para estar a cubierta de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social.

En materia operativa, su propuesta se dirige en lo esencial al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores, que cubran: la desocupación, la incapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado de los hijos, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones, los servicios médicos y de rehabilitación, y los subsidios a los hijos. En este contexto propone la idea de un ingreso mínimo nacional, el cual tomó de las posiciones sindicales.

Sobre la responsabilidad de los actores (trabajadores, empresarios y Estado), las apreciaciones de Beveridge son operativas en lo que concierne al financiamiento, pero

¹⁷⁷ Beveridge, William. Op.cit., p. 29

tienen matices doctrinarios cuando se refiere al papel del Estado.

En términos de financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita, salvo en los casos de subsidios a los hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone sea asumida íntegramente por el Estado. Fuera de estos aspectos, el rol fundamental del Estado en el campo social consiste en que se promueva una redistribución del ingreso que evite desigualdades extremas, aun entre trabajadores. Beveridge insiste en cuanto que cree que no se trata de buscar una utópica e inalcanzable igualdad absoluta ni procurar el acceso al disfrute de ciertas comodidades, sino asegurar la desaparición de la indigencia y la polarización extrema en la distribución. En cuanto a otras responsabilidades, destaca que el logro de puestos de trabajo productivos y con remuneración adecuada no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que debe ser compartido con el sector privado.

Por último, una *tercera vertiente* que ayuda a fijar criterios constitutivos del Estado de Bienestar y nace de la esfera de las relaciones internacionales; del influjo de un espíritu pacífico, progresista y conciliador en el campo laboral y social, que aflora como una respuesta positiva a una guerra global. El renacimiento de la Organización Internacional del Trabajo, precedida de los principios de la Carta del Atlántico, representó un importante paso institucional en el camino de unificar y establecer normas y criterios de protección social de alcance universal.

En la conformación de un nuevo orden económico, político y social a escala global, varios fueron los organismos internacionales que se crean después de la Segunda Guerra Mundial. Muchas de esas instituciones comenzaron a articularse aun antes de finalizar el conflicto.

Otras, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se instituyeron casi inmediatamente al cese de las hostilidades. Pero, incluso en este caso, su constitución fue precedida por reuniones y documentos que subrayaban la urgente necesidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de los países, hayan o no sido parte del conflicto bélico. Entre esas declaraciones – de acuerdo a Wickenden-, que son fuente inspiradora y legitimadora del Estado de Bienestar, se encuentra la Carta del Atlántico. Entre otros fines esta Carta aprobada por las principales potencias, propone conseguir para todos mejores niveles de trabajo, prosperidad económica y seguridad social. Para la época, dice el autor citado, estos conceptos compartidos respaldan un enfoque, ya no nacional sino internacional del Estado de Bienestar.

La OIT representó el brazo institucional que la comunidad internacional creó para que los objetivos citados fueran analizados para su puesta en práctica. Esta Organización fue la única donde, junto a la representación de los gobiernos, participaron representantes de

los empresarios y de los trabajadores organizados. Ese carácter participativo y democrático dotó a la OIT de un poder de convocatoria y de regulación de las relaciones laborales que le es reconocida hasta la actualidad. El respeto al espíritu y los fines que la gestaron como institución convierte a la OIT en un antecedente y fundamento del Estado de Bienestar.¹⁷⁸

El debate actual sobre el Estado de Bienestar

La crisis actual del Estado de bienestar comprende los debates sostenidos en la últimas décadas y los dilemas actuales (noventa). Desde mediados de la década de los setenta, Europa ingresó en un periodo caracterizado por el cambio. En el terreno económico, y a partir de la llamada crisis del petróleo, resurgen la inflación el desempleo y la desaceleración del crecimiento económico. Los conflictos ideológicos y el retroceso en las posiciones políticas que habían alcanzado los partidos socialdemócratas predominan en la esfera política. Otros fenómenos como son el envejecimiento de la población, el aumento de las migraciones y la más activa participación de las mujeres en la vida pública traen aparejadas consecuencias sociales y económicas imprevistas.

Estas situaciones hicieron necesario un aumento del gasto social en un contexto poco favorable para ello, lo que alimentó un debate en el que existen posiciones que insisten en que es necesario la desaparición del Estado de Bienestar, otras que sólo piden redefinirlo o reducirlo, e incluso hay quienes proponen que los beneficios que ofrece aumenten, ya que son más necesarios en épocas críticas de la economía.

En los ochenta, se debate en torno en torno a los principios de igualdad contra la eficiencia, la universalidad contra la selectividad de los programas sociales y la descentralización contra la privatización de los servicios sociales. Por otra parte, se pone en cuestión la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del Estado de Bienestar. Los grupos sociales que se ven beneficiados por sus programas no parecen estar dispuestos a aceptar reducciones en los mismos. Los contribuyentes fiscales tampoco parecen estar dispuestos a aumentar sus contribuciones y así financiar las políticas sociales. Resulta especialmente problemático llegar a un consenso. Las democracias corporatistas y los Estados de Bienestar avanzados se han adaptado de una manera más efectiva a las demandas sociales que los países políticamente descentralizados, con menores avances en cuanto al bienestar y cuyos grupos de interés compiten entre sí.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Véase, Kamerman, Sheila y Alfred Kahn (1996). Privatization and the Welfare State, Princeton University, Princeton, USA.

Las dificultades que experimenta el bienestar social entre la opinión pública no se relaciona con la velocidad del crecimiento económico. La historia ha demostrado que el mayor progreso en esta materia se ha dado en los tiempos en los que las condiciones económicas han sido particularmente difíciles; a pesar de que los programas de bienestar social han tenido éxito en sus objetivos en general, los problemas que presenta la sociedad no han desaparecido. Entre las conclusiones que obtienen los especialistas en el tema, se destaca la necesidad de rediseñar las políticas sociales para que vayan respondiendo a las demandas de la sociedad según vayan apareciendo y evolucionando. Además, sostienen que es imprescindible mantener una perspectiva de largo plazo para las políticas sociales, con el fin de evaluar adecuadamente la factibilidad y los futuros resultados de las mismas.

En el debate actual se encuentra, entre otros puntos, el análisis sobre el papel del Estado y de las fuerzas sociales y políticas en la consecución de los objetivos sociales, por medio de las instituciones, los programas y los instrumentos. De igual forma, surge una polémica sobre las responsabilidades y alcances de las políticas sociales en los distintos periodos, con especial énfasis en el momento actual.¹⁸⁰

En este último punto se destacan las posturas que sostienen que el Estado de Bienestar resulta oneroso e incompatible con el nuevo orden económico internacional, ya que, dada la mayor competencia entre empresas, es necesario que se reduzcan los costos de producción, entre los que se incluye el de las políticas sociales. En el Foro Económico de Davos, Suiza – en el que participaron principalmente políticos y empresarios -, en febrero de 1994, se planteó que son necesarias políticas que estimulen tanto a las empresas como a los programas de educación y formación que animen a las personas a buscar trabajo en vez de depender del Estado. También se ha hablado de la necesidad de replantear el papel del Estado de Bienestar, llevando a cabo políticas más activas que logren la integración del individuo en el trabajo y la sociedad, en lugar de volcar todas las energías sobre los seguros de desempleo.

Por ejemplo, en Europa, existe consenso sobre la necesidad de que todos los ciudadanos tengan ciertos recursos garantizados, pero las políticas sociales deben cumplir ahora el objetivo más ambicioso, que es el de encontrar un lugar en la sociedad para las personas, principalmente a través del empleo.

Hasta las posiciones más extremas en la crítica al Estado de Bienestar advierten sobre la necesidad de que existan redes públicas de protección social, ante el incremento de la pobreza y la consiguiente eventualidad de estallidos políticos provocados por la exclusión y la frustración de diversos de la población, especialmente los jóvenes y los

¹⁸⁰ Ibidem.

desempleados.

No cabe duda de que el tema de las políticas sociales, particularmente en Europa, ha adquirido una inusitada importancia en los últimos años. En Europa Occidental las políticas sociales siempre fueron parte de la política económica y más aún de las políticas de los gobiernos, de los partidos políticos y de los sindicatos. La conformación de la Unión Europea trajo a la mesa de discusión los problemas y los programas que en materia social podían adoptarse entre los países miembros.

El desarrollo de las políticas sociales en la unión Europea se articuló en varias fases, en las que se buscó la libre circulación de trabajadores, junto con políticas de formación profesional, así como el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, al igual que la participación de los trabajadores en las actividades de las empresas, logrando así un pleno empleo.

Posteriormente, entre 1974 y 1986 se aprobó la mayoría de las directrices respecto a la armonización de las legislaciones nacionales referentes a la protección del empleo, la seguridad en el lugar de trabajo y la igualdad en el trato de los trabajadores hombres y mujeres. Además se añadieron disposiciones en el Acta Única Europea que estimulan el diálogo entre los interlocutores sociales.

En 1989 se firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores, en la que se expresa la voluntad de los países miembros de la Unión de tomar en cuenta la dimensión social de sus políticas.

Hasta ahora, la política social comunitaria ha cubierto varias áreas: salud, seguridad, empleo, acciones contra la pobreza, ayuda a incapacitados y la creación de un marco legal en donde se establezca el diálogo entre los interlocutores sociales y se asegure la libre circulación de los trabajadores y su protección.

A pesar de todos estos esfuerzos, entre los ciudadanos de los países miembros de la Unión existe la inquietud de que el proceso de integración puede llevar hacia una nivelación hacia debajo de los estándares sociales, lo que puede lesionar los niveles de protección social a nivel nacional.¹⁸¹

Por otra parte, el poder ejecutivo de la Unión Europea afirmó en 1993 que, dada la crisis económica, Europa enfrentara graves problemas socioeconómicos y políticos si no se adoptan medidas radicales para crear empleos, recuperar el crecimiento y abrir mercados. La recesión y los problemas crecientes de desempleo han desatado un

¹⁸¹ Ibidem.

enfrentamiento de posiciones, quizás de los más agudos en la historia del continente, en materia de políticas sociales.

En estos momentos - de ahí la importancia de tener una visión amplia sobre el tema- está en tela de juicio el Estado de Bienestar, no sólo en el plano teórico, sino en el campo de las prácticas sociales, como lo muestran los conflictos sindicales prolongados y los enfrentamientos ciudadanos contra las medidas por los gobiernos en turno; así como el significativo giro hacia la "izquierda" en los gobiernos de varios de los más importantes países europeos: Inglaterra, Francia y Alemania.

Fenómenos como la xenofobia, el resurgimiento del nazismo y el fascismo, la rebelión juvenil para acceder al mercado de trabajo y la resistencia hacia fórmulas contrarias al interés sindical, son expresiones de un estado de tensión que anuncia una nueva fase de este largo proceso de conformación de las políticas sociales, especialmente en Europa. Ahí el proceso - como se vio en páginas anteriores -, transcurre a lo largo de cien años. A comienzos del siglo XX, los países pioneros salen de la pobreza a la prosperidad interrumpida solamente por las guerras y la Gran Depresión. Sólo en las últimas décadas Europa vuelve a exhibir un incremento en la pobreza.

En el caso de América Latina, la característica predominante ha sido la pobreza y la exclusión creciente, con algunos lapsos de funcionamiento de políticas sociales y rudimentarios Estados de Bienestar que atendían a una proporción variable de la población por pocas décadas. Este fenómeno se observa durante el periodo de industrialización impulsado por la sustitución de importaciones.

Existe una gran diferencia con respecto a los debates sobre el Estado Benefactor en América Latina y en Europa, para la primera se trata de una discusión marginal, vinculada a medidas de privatización de algunos sistemas que aún se mantienen. El debate central es la pobreza. En Europa, por su parte, sigue vigente el debate sobre el Estado Benefactor y existe aún preocupación por el incremento de la pobreza.¹⁸²

2.1.3.2. Experiencias relevantes: Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos

Inglaterra y Alemania ocupan un lugar destacado respecto a las experiencias nacionales pioneras de las políticas sociales. La primera como legado de la época victoriana decimonónica que plasmó a comienzos del presente siglo, y la experiencia alemana, por su parte, asociada a la figura de Bismarck durante el imperio a fines del siglo XIX y a la

¹⁸² Schmitter, Philippe (1996). *El futuro del Estado de Bienestar*, Centro de Investigaciones Europeo Latinoamericanas, Grupo Editor Latinoamericano. Argentina. pp. 76-102

República de Weimar en la inmediata primera posguerra.

La importancia de esos procesos irradió su influencia sobre las orientaciones y puesta en práctica de las políticas sociales en la Europa Occidental. En especial, esa repercusión fue notoria en el lapso de las dos guerras mundiales, como ya se ha señalado en el apartado correspondiente a dicho periodo.

Por su parte, la intervención pública en materia de bienestar en Estados Unidos se desarrolló tardíamente, en comparación con lo ocurrido en las democracias europeas cuyas experiencias datan del siglo XIX. Fue hasta 1935, con la entrada en vigor del Acta de Seguridad Social que se estableció formalmente una acción gubernamental definida y amplia.

2.1.3.2.1. La experiencia inglesa

La Revolución industrial y el desarrollo de un capitalismo competitivo y abierto al exterior, fueron los aspectos esenciales del auge económico inglés, que determinaron su predominio tecnológico, productivo, comercial y financiero a escala internacional. El éxito del modelo no impidió los problemas que desgarraron el tejido social. El dinámico capitalismo industrial implicó migraciones del campo a las ciudades, el crecimiento de las urbes y la explosividad de una pobreza social que se extendió velozmente.¹⁸³

Las primeras posiciones asumidas frente a la pobreza que imperaba en Inglaterra, en su fase expansiva del siglo XIX, establecían que ésta no era resultado del sistema económico. Por el contrario, la lectura de ese proceso de miseria fue inicialmente circunscrito al ámbito individual de los sectores degradados. En los círculos gubernamentales de esa época, era frecuente afirmar que las persona carentes o con muy bajos ingresos, habían perdido su autoestima y por ello, habían llegado a vivir en condiciones límite. Por lo tanto se consideraba que esos sectores asumían plenamente el estigma de ser pobres. Entendido como un hecho natural, se argumentaba que pobres siempre hubo y habrá. Una idea idéntica también se aplicaba al desempleo, fenómeno que se atribuía a individuos carentes de voluntad y disciplina para el trabajo.¹⁸⁴

Esta interpretación de la pobreza derivada en lo fundamental de una concepción individualista de la sociedad. De ella se desprendía que este tipo de situaciones eran responsabilidad de las personas y no de la sociedad y su modo de funcionamiento, y mucho menos tenía que ver con el papel del Estado.

¹⁸³ Clough, Shepard y Richard Rapp. Op. cit., pp. 32-43

¹⁸⁴ Ibid., p. 58

Bajo esta perspectiva, las primeras instituciones públicas creadas en la época victoriana— como la *Ley de Pobres* de 1874 y su régimen de vigilantes— constituyeron mecanismos o instituciones semipenales donde se atendía, o más bien se confinaban a esos pobres “estructurales”. Desde entonces ya se hacía diferencia entre estos pobres y aquellas personas pauperizadas pero que habitaban y se apoyaban todavía en su núcleo familiar. Este tipo diferenciado de pobres, contaba con cierta protección en sus demandas específicas de salud, con especial énfasis las mujeres y los niños que trabajaban en tareas informales. Las *actas fabriles* aprobadas en 1854, comenzaron a constituir incipientes formas de reglamentación del trabajo bajo el control de inspectores o vigilantes especiales.¹⁸⁵

La existencia de problemas y presiones que afloraron en conflictos sindicales desbordaron esos mínimos controles y concesiones laborales y llevaron, en su punto culminante, a legislar en materia de negociación colectiva con los sindicatos y acerca del derecho de huelga (Acta de 1875).

Para la opinión pública fueron un “descubrimiento” y una afrenta a la civilización los hechos denunciados por diversos testimonios a fines del siglo pasado. Testimonios que irrumpieron tanto en la literatura (las obras de Charles Dickens), como en los documentados estudios de Charles Booth y Seebohm Rowntree sobre las paupérrimas condiciones de vida de las gentes de Londres y York, así como los lapidarios informes oficiales del Comité Interdepartamental de Deterioro Físico (1994), y las versiones periodísticas sobre las inhumanas condiciones de los obreros en determinadas industrias.¹⁸⁶

Aunque esa toma de conciencia pública fue importante, el asumir la pobreza como una expresión de la problemática social —más que como un hecho o fenómeno individual— se reforzó cuando las condiciones económicas depresivas y los conflictos se desataron en la última década del siglo XIX. Entre 1888 y 1892, se vio amenazada la seguridad pública y se sucedieron reacciones en cadena, tales como huelgas de trabajadores portuarios y otros trabajadores fabriles; ascenso de las ideologías socialistas, cuestionamiento al sistema capitalista industrial y al sistema político liberal. Si como afirma T.H. Marshall, en la obra citada, de que el crecimiento económico en la segunda mitad del siglo XIX preparó el camino de las transformaciones del siglo XX en Inglaterra, no es menos cierto que sus factores desencadenantes fueron los conflictos sociales y la creciente presencia de ideas de diferentes vertientes que pusieron en tela de juicio el funcionamiento del capitalismo inglés.

¹⁸⁵ Marshall, T.H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Edit. Doubleday. USA..

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 27

Una consecuencia de eses proceso crítico fue, conceptualmente, la legitimación económica y política de la pobreza y el desempleo como problemas sociales que se debían encarar mediante acciones sistemáticas del gobierno, evitando verlos como fenómenos circunscritos al plano de los comportamientos, inercias o vicios de los individuos.

El tránsito conceptual de la pobreza como fenómeno, posteriormente problema y luego objeto de una política social, representó un proceso de cambio en el tipo de gestión estatal. Se superaron ciertos criterios de control y de asistencia marginal a los pobres, con el fin de pasar a una fase de elaboración de una política social que tuviera alcance más amplio en materia de objetivos e instrumentos.

En los umbrales del presente siglo, Inglaterra asistió, en consecuencia, a una renovación de medios y fines para atender las cuestiones sociales, atribuyendo al Estado un papel más activo en materia de recursos destinados a ese objetivo y una mayor atención en materia de resultados. En suma, comensaba a institucionalizarse una política social y a configurarse las bases de un Estado de Bienestar.

La necesidad de organizar servicios públicos que atenuaran la pobreza, no estuvo exenta de polémicas en el Parlamento inglés. Dos posiciones se delinearon al respecto con puntos de vista antagónicos.

Por una parte, como una prolongación del legado manchesteriano, un sector continuaba insistiendo sobre la urgencia de tratar aquellas situaciones de extrema pobreza como marginales a la sociedad, es decir, como una cuestión residual. Al mismo tiempo ese enfoque se veía acompañado por la insistencia de evitar una estatización de los mecanismos de protección o ayuda a los pobres. Combatía la idea de servicios públicos que cubriesen ese objetivo. Abogaba, principalmente, por el fomento a las organizaciones voluntarias locales y no a las instituciones obligatorias.

En ese sentido, tenían como antecedente a la Sociedades de Organización Caritativa, que eran ampliamente conocidas en el país, aunque Inglaterra- como consecuencia de la Revolución Industrial y la Reforma Religiosa- había sido poco propensa a organizaciones comunitarias, como las existentes en Estados Unidos o la filantropía eclesiástica en Francia. En última instancia, esta posición asignaba en materia social un papel subsidiario al Estado e impulsaba la creación de seguros y servicios voluntarios no gubernamentales.¹⁸⁷

No obstante, el triunfo correspondió a la corriente laborista que alentaba la abolición de

¹⁸⁷ Marshall, T.H. (1970) Social Policy. Edit. Hutchinson University Library, Londres. UK. pp. 12-26

la polémica *Ley de Pobres*. Si bien se reconocía que esa norma había cumplido algunas funciones asistenciales, era criticada porque carecía del espíritu propio de un servicio público que permitiera, por ejemplo, distinguir las necesidades específicas de niños, ancianos, enfermos y desempleados. Se trataba por lo tanto, de inculcar este espíritu mediante una verdadera reforma social que introdujera nuevos mecanismos.¹⁸⁸

Así, en 1907, la legislación creó el Servicio Médico Escolar, permitiendo a las autoridades escolares proveer de comida a los menores. Previamente, en 1900, impidió que las personas ancianas fueran forzadas a trabajar en los *workhouses*. En esos años se decidió también no diferenciar entre los servicios médicos a los pobres y aquellos servicios brindados al público en general por la Oficina Médica de Salud. Asimismo, en el Acta sobre Trabajadores Desempleados (1905), se estableció que las personas pobres debían tener prioridad en la obtención de empleos, aun en los de índole temporales bajo ciertas condiciones. Este programa de asistencia para ciertas categorías de la población inició una nueva etapa para la instauración del seguro social obligatorio.

Cabe reconocer que el seguro social obligatorio, de origen alemán, constituyó la senda en que varios países, Inglaterra entre ellos, transitaron en la conformación o renovación de sus políticas sociales. Pero la particularidad de la experiencia inglesa en que fue la primera que introdujo el seguro obligatorio contra el desempleo. Y lo que es más importante, su concepción de la política social- como surge del mismo debate que le dio origen- que se caracterizó por enmarcarla en un esquema que ensalzaba la condición de ciudadanos a las personas y el respeto a sus derechos civiles. De ahí la insistencia de no discriminar y distinguir entre los pobres según sus méritos o su jerarquía como tales.

La seguridad social como fundamento de la democracia es subrayada por Winston Churchill. En 1909, en su libro *Liberalism and the Social Problem* afirma que, si tuviera que sintetizar el futuro inmediato de las políticas democráticas en una sola palabra, ésta sería seguro social.¹⁸⁹

La configuración de las políticas sociales y la democratización fueron dos procesos convergentes en Inglaterra. La pobreza como problema social, obligó a conciliar el liberalismo económico y la democracia política en el país líder del mundo capitalista de esa época.

¹⁸⁸ Ibid., p. 27

¹⁸⁹ Citado por Clough, Shepard and Richard Rapp. Op. cit. p. 69

Bases contemporáneas de la seguridad social inglesa

La Ley de Ayuda (The Poor Relief Act) de 1601 es el origen de los servicios de seguro social del Estado que en Inglaterra evolucionaron después hacia el sistema de asistencia y seguro social instaurado por el gobierno liberal a principios de este siglo. Sin embargo, la política social en su forma actual, data de la Segunda Guerra Mundial.

En 1942, William Beveridge (como se señaló en páginas anteriores), presentó su proyecto para el nuevo sistema de seguridad social y servicios conexos. Proponía la creación de un régimen general de seguro social que permitiera cubrir las pérdidas de ingresos por causa del desempleo, enfermedad o vejez. Dicho régimen debería abonar prestaciones proporcionales a un monto mínimo vital y éstas financiarse con cotizaciones de las personas activas.

Asimismo, se crearía un régimen de asistencia social que asegurara prestaciones en función de los ingresos, fijados igualmente en relación con un mínimo vital, para atender a las personas económicamente débiles que no tuvieran prestaciones del seguro.

Beveridge consideraba que debía aplicarse un sistema universal de prestaciones familiares, financiado a través de impuestos generales que permitiera sufragar las necesidades de los hijos; y un servicio nacional de salud, que sustituyera a los diferentes regímenes de seguro de enfermedad privados y públicos que existían antes de la Guerra.

El sistema aprobado después de la Guerra se ajustó en gran parte a la propuesta de Beveridge, aunque difirió en algunos aspectos importantes.

Las asignaciones familiares y determinados porcentajes del seguro social se fijaron por debajo del mínimo vital, de tal manera que las familias tuvieron que recurrir simultáneamente a la ayuda social. El seguro de paro, al no abonarse por tiempo indeterminado, requirió también del apoyo de la ayuda social, cuando el desempleo se prolongaba. Sin embargo, el nuevo sistema representó una mejora considerable en relación con los servicios sociales previos a la Segunda Guerra Mundial.¹⁹⁰

El sistema aprobado con las modificaciones hechas al proyecto Beveridge requirió de ajustes para suplir las insuficientes prestaciones que se brindaban. Progresivamente se introdujeron las cotizaciones basadas en los salarios. Aún así, el sistema no permitiría conceder prestaciones suficientes a las personas con necesidades específicas como los minusválidos, las familias monoparentales o las personas activas con bajos salarios.

¹⁹⁰ Kamerman, Sheila y Alfred Kahn. Op. cit., pp 8-26

El sistema de seguridad social prosperó en 1975, cuando el gobierno laborista, con el apoyo de todos los partidos, aprobó el régimen de Pensión del Estado vinculado a los salarios, que aseguraba una pensión básica con un complemento vinculado a los salarios, calculado en función de los veinte años con mayor retribución. Los empresarios y los empleados afiliados a regímenes profesionales privados podían no pertenecer al del Estado.

A partir de 1969, las familias monoparentales se beneficiaron con una reducción fiscal especial. Igualmente, durante los setenta se mejoró la ayuda a los minusválidos. Finalmente, para ayudar a las personas con bajos salarios, el gobierno conservador creó, en 1971, la prestación familiar complementaria, abonada en función de los ingresos y cuya forma se parecía a la de un impuesto negativo sobre la renta, pero limitada a las personas activas.¹⁹¹

El sistema de ayuda social para las personas no activas, conocido inicialmente con el término de “asistencia nacional” y después con el de “prestaciones complementarias”, sufrió dos modificaciones en los años ochenta. Esas modificaciones afectaron el número creciente de pagos especiales para hacer frente a exigencias determinadas, como las necesidades complementarias de combustible o ropa. Se trató entonces de reducir dichos pagos.

En 1985, se publicó el Libro Verde con las reformas auspiciadas por Norman Fowler, Secretario de Servicios Sociales, que implicaban una profunda reestructuración del sistema y que fue ampliamente resistido por los sindicatos y los partidos opositores. Gran parte de la población fue también hostil a la propuesta de suprimir el Régimen de Pensión. La alternativa presentada por el gobierno fueron muy debatidas y finalmente aprobadas en 1986; las pensiones se basarían en el 20 por ciento de los salarios de toda la vida profesional (en lugar del 25% de los veinte mejores), las viudas y viudos sólo heredarían la mitad de la pensión de su cónyuge (en lugar de la totalidad), y se estimularía a los particulares a suscribir pólizas privadas de seguro de pensión.¹⁹²

El rechazo de un nuevo régimen de pensiones representó el punto final de una etapa, al menos con respecto a la seguridad social en Inglaterra. El gobierno de la señora Thatcher, que había prometido liberar a los particulares de la intervención del Estado, y especialmente del Estado Benefactor, no pudo llevar a la práctica esa propuesta.

Actualmente, los gastos de seguridad social han aumentado en términos reales, como porcentaje del PIB y en relación con los gastos públicos globales. Se ha observado,

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibid., pp. 27-54

igualmente, una progresión en el sistema paralelo de gastos fiscales. Cuando se tiene en cuenta, a la vez, los gastos de seguridad y los gastos fiscales, se comprueba que en el transcurso de la última década hubo aumentos muy importantes en el valor real de las prestaciones recibidas, comparativamente a la evolución de las necesidades, para personas de edad avanzada y para familias con hijos. Sin embargo, los gastos han disminuido en comparación con las necesidades de los desempleados y beneficiarios de la ayuda social.¹⁹³

En resumen, se podría decir que en los últimos años en Inglaterra, los servicios que benefician a los más favorecidos, han aumentado en comparación con las necesidades, mientras que los que benefician a los pobres han tendido a disminuir.

La situación prevaleciente, es muy probable que se modifique a partir del nuevo gobierno laborista encabezado por el Primer Ministro británico, Anthony Blair, quien es uno de los promotores más destacados de la llamada “tercera vía”; misma que representa una propuesta alternativa en ciernes frente a los modelos: neoliberal y socialdemócrata clásico.

2.1.3.2.2. La experiencia alemana

Esta se sitúa durante el gobierno de Bismarck y la República de Weimar. La experiencia alemana de Bismarck tuvo un sello diferente en sus preocupaciones sociales respecto a la experiencia inglesa. Ante todo, fue el intento de tratar la problemática social desde una perspectiva política autoritaria, de modo que fuera útil el proyecto de unificación nacional y funcionara como un antídoto contra las ideologías socialistas (gestoras de reivindicaciones y conflictos obreros), en un contexto económico de desarrollo tardío y proteccionista.¹⁹⁴

Su aporte más conocido fue el establecimiento del seguro social obligatorio, instrumento que sería adoptado de manera creciente en el continente europeo y en otros países. En 1881, se introdujo en Alemania el seguro contra accidentes; en 1883, el seguro de enfermedad, seguido en 1889 por la creación del seguro de vejez e invalidez, todos éstos jurídicamente obligatorios.

En contraste a la experiencia inglesa, el seguro de desempleo tardó en aparecer, así como la negociación colectiva de las relaciones industriales, apenas instaurada en 1906; lo que pone de relieve el escaso avance que Alemania tuvo en materia de legislación de las relaciones laborales, y que debe atribuirse a su profunda estructura autoritaria en un

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Ramos Oliveira, Jorge (1973). Historia social y política de Alemania. Vol. II., Editorial FCE. México.

cuadro de expansión económica y geopolítica y de alta protección industrial.¹⁹⁵

Así, la política social alemana se concretó, básicamente, el Código de Seguros de 1911, y su costo era cubierto por contribuciones de trabajadores y empleadores, y completado por el Estado: aunado a una Ley de Pobres y un régimen de supervisión sobre la asistencia voluntaria a los menesterosos.

Ramos Oliveira, asegura en su multicitado libro que el canciller alemán del segundo Reich (1871-1891), Otto Von Bismarck, no fue un genuino reformista social. Sin embargo, como se señaló, fue el gestor del concepto y la instrumentación de la seguridad social (asociada a mecanismos de asistencia); posición que orientó la mayoría de los debates y decisiones sobre la política social hasta la segunda guerra mundial.

Por otra parte, la República de Weimar (1919), trajo cambios fundamentales en la esfera de la política social, en especial porque intervino en el campo de las relaciones industriales, vedado por Bismarck. Al respecto, cabe recordar que durante la Primera Guerra Mundial se impulsó el poder de los sindicatos obreros, lo que permitió una organización muy avanzada de los trabajadores alemanes.

En la teoría y en la práctica, la República de Weimar garantizó el derecho de los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconoció la negociación colectiva y los sindicatos, permitiendo así la cogestión a nivel de empresas.

Llevó a su más alta expresión la institución del contrato colectivo y los mecanismos de resolución de los conflictos con la mediación del Estado. También pertenece a la República de Weimar, el crédito de haber expandido el sistema de seguro social al desempleo.

No obstante, la República de Weimar y su política social se vieron socavadas por una situación económica muy deteriorada por la guerra y una negativa secuela de compensaciones económicas, préstamos internacionales onerosos e hiperinflación. El enfoque de la política social como servicio social del Estado, pese a su corta y accidentada existencia, sembró ideas, algunas de las cuales fueron aprovechadas para afianzar las bases corporativas del régimen nacional-socialista de Hitler.

En el presente, la seguridad social de Alemania, es una de las más avanzadas del mundo, es una mezcla del seguro social, de la previsión y de la asistencia estatales. Los seguros son obligatorios para los asalariados (excepto para los asalariados de altos ingresos, los profesionistas liberales y los trabajadores autónomos). El Estado las supervisa

¹⁹⁵ Ibidem.

jurídicamente e interviene en la administración únicamente en los casos de cogestión y del seguro del desempleo.¹⁹⁶

Las fuentes de financiamiento son las cotizaciones de los asegurados, que provienen de los empresarios y de los impuestos. El seguro de enfermedad se financia mediante cotizaciones de asegurados y empresarios, y los asegurados participan en sufragar parte de los gastos de medicinas, prótesis dentales y otros rubros. Las prestaciones a las víctimas de la Guerra y la asistencia a los ciudadanos indigentes, corren a cargo del Estado.

Los seguros de vejez, invalidez y supervivencia son las prestaciones más importantes en los gastos sociales; en 1996 representaron el 29% del total. Esas prestaciones se conceden por medio de varios organismos a cargo del seguro de jubilación de los obreros; del seguro de los empleados; del seguro de pensión de los mineros; del seguro de vejez de los agricultores; del seguro de profesiones liberales; y del seguro de vejez de los funcionarios.¹⁹⁷

Los *seguros de pensiones por vejez* se actualizan con las condiciones económicas. Se otorgan cuando se alcanza un límite de edad de sesenta y cinco años. Una condición indispensable es el haber cotizado durante treinta y cinco años, con excepción de las pensiones especiales y anticipadas como inválidos, desempleados y mujeres. También existen a los ingresos mínimos para cotizantes de veinticinco años con pensiones insuficientes.

Las prestaciones sociales de la República Federal Alemana evolucionaron del 20% del PIB en 1956 al 28.3 por ciento en 1985, teniendo su nivel récord en 1975 con 30.9 por ciento. Esa participación tuvo su máxima expansión en los años setenta, debido a diversos factores, entre ellos, la mejora de las prestaciones(especialmente por las reforma de las pensiones en 1972 y el nuevo reglamento sobre el financiamiento de hospitales); y el aumento del paro que tuvo lugar por el alza de los precios del petróleo en 1973.¹⁹⁸

La caída que comenzó a partir de 1983 en las prestaciones sociales responde a una política deliberada, basada en las ideas propagadas por la corriente de pensamiento neoliberal. Para alcanzar eses objetivo se redujeron, progresivamente, las prestaciones en las diferentes categorías de seguros: moderación del costo del seguro médico, retraso en el reajuste de las pensiones, reducción de las bases de cálculo, aumento de las

¹⁹⁶ Véase, Mews, Rudi (1996). " La previsión social en la República Federal Alemana" en *Seguridad social para todos*, Departamento de Prensa e información del Gobierno Federal, Bonn. Alemania.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Ibidem.

cotizaciones, baja en términos reales de la asistencia a las víctimas de la Guerra y a los desempleados.

Este proceso, junto con el aumento de las cotizaciones a cargo de las familias (que pasaron del 13.2 por ciento al 17.5 por ciento del salario bruto entre 1970 y 1985), determinaron una disminución de los gastos sociales en el gasto total del Estado. Esta relación descendió de un 36.4 por ciento en 1975 al 31.1 por ciento en 1990 y al 29 por ciento en 1996.¹⁹⁹

2.1.3.2.3. La experiencia de los Estados Unidos

Los colonizadores de Estados Unidos de América trasladaron al nuevo continente, desde principios del siglo XVII, varios aspectos del sistema Isabelino de asistencia social Inglés, con el objeto de proteger a aquellas personas que no podían cubrir sus propias necesidades. La vida en las colonias era muy difícil y austera, y los límites entre la pobreza y el bienestar de las personas y las familias era muy precario pues fácilmente se podía pasar de una situación a otra por causas imprevistas como enfermedades, pérdidas de cosechas u otros eventos inesperados.

Para 1850 se habían creado instituciones especializadas para hacerse cargo de los enfermos mentales, rehabilitar a los delincuentes juveniles, educar a los ciegos, sordos y mudos y para erradicar la ignorancia.

Todas estas instituciones recibían financiamiento tanto de aportaciones privadas como del Estado, existiendo una definición muy laxa de dónde terminaba lo privado y dónde empezaba lo público.

Una excepción a los mecanismos locales de provisión de asistencia social a finales del siglo XIX y principios del XX, fue el sistema federal de pensiones de la Guerra Civil. Originalmente, el gobierno federal pagaba pensiones sólo a los veteranos que fueron incapacitados en las batallas de la Guerra Civil y a los familiares dependientes de los soldados muertos en la guerra. Pero entonces, en la década posterior, las pensiones de la Guerra Civil fueron transformadas de facto a pensiones por vejez e invalidez que protegían a cerca de un millón de ancianos americanos para finales de siglo.

De 1870 a 1920, Estados Unidos experimentó un periodo de rápida industrialización y fuertes inmigraciones. Las redes familiares y comunitarias de protección resultaban insuficientes e inadecuadas ante la fuerte migración del campo hacia las ciudades y el

¹⁹⁹ Ibidem.

crecimiento de una amplia fuerza laboral que trabajaba en el sector industrial. En este periodo fue la asistencia privada, las iglesias, la maquinaria política electoral de las grandes ciudades los que apoyaron a los pobres, en ocasiones cambiando votos por canastas de comida.²⁰⁰

Siguiendo una reflexión de Lawrence M. Mead, es posible afirmar que a lo largo del último siglo los centros de preocupación de la política social de los Estados Unidos han ido cambiando. A principios de siglo, la atención se centró en la búsqueda de mecanismos de protección a los trabajadores pobres y en la creación de redes sociales alternativas a la familia y a la comunidad, orientadas a la creciente fuerza de trabajo industrial y urbana. Por una parte, se trataba de evitar que los trabajadores ante una eventualidad como el desempleo, la enfermedad o la vejez cayeran en situaciones de pobreza. Dentro de esta vertiente, surgió la preocupación centrada en la creación de sistemas de pensiones de vejez, seguros de desempleo y de protección a la salud.²⁰¹

La trayectoria que siguió la experiencia norteamericana, que se corresponde con la modalidad que adoptó la estructuración del Estado en ese país, fue la de iniciar la creación de ese tipo de protecciones con participación de los gobiernos locales y estatales y, de manera fundamental, de las propias empresas. En la etapa del *Nuevo Trato* aumentó la intervención del gobierno federal y se avanzó en los esquemas de protección a la vejez y el seguro de desempleo como parte de la seguridad social. En los años inmediatos de la posguerra se fortalecieron las prestaciones sociales resultantes de los convenios entre trabajadores y empresas, que beneficiaron fundamentalmente a los trabajadores industrializados.

Esta etapa del desarrollo de la política social fue acompañada por lo que Mead denomina “política progresiva” orientada a proteger a los trabajadores, a mejorar la distribución del ingreso entre las clases sociales, y aminorar el conflicto entre éstas. Esta política procura alentar la creación de empleos y la movilidad de los trabajadores de las áreas rurales hacia los trabajos industriales, y, dentro de éstos, hacia puestos de mayor calificación y remuneración.

La educación en este contexto, se convirtió en un instrumento central para propiciar la mayor movilidad hacia arriba de las clases sociales de menores ingresos y recursos. Se puede considerar también que fue la etapa en que se fortaleció la creación de una clase media amplia. Para Mead tanto los liberales como los conservadores estaban interesados en una política progresiva aunque con diferencias en los medios para llevarla a cabo.

²⁰⁰ Di Nitto, Diana m. Y Thomas R. Dye (1983). *Social Welfare, Politics and Public Policy*, Prentice Hall. USA. p.32

²⁰¹ Véase, Mead, Lawrence (1992). *The New Politics of poverty: The Nonworking Poor in America*, Basic Books, New York. USA.

La política social centrada en la protección de los trabajadores, fue complementada con algunos programas de asistencia, dirigidos a las personas que quedaban fuera de la economía o del trabajo para incorporarlos. Fue con esta idea que se establecieron en el Acta del Seguro Social de 1935 las acciones de apoyo a los hijos de familias monoparentales, principalmente viudas con hijos pequeños. El propósito era proporcionar oportunidades a los niños, para que logaran incorporarse al trabajo y a la economía, compensando las desventaja de vivir en familias incompletas con dificultades para sostenerse.

Las últimas expresiones de las consideradas por Mead como demandas progresivas, fueron las formuladas por las mujeres y la población negra en los años sesenta, que propugnaron por la ampliación de oportunidades. Se incorporó entonces la reforma social dirigida a aumentar la integración de los afroamericanos a las clases medias y la promoción de las mujeres en la vida profesional.

En los años sesenta, el centro de interés de la política social de Estados Unidos se movió hacia el combate a la pobreza, misma que estaba concentrada en los *ghettos* de las ciudades, principalmente del Norte y afectaba en mayor medida a la población negra.

Las décadas de los sesenta y setenta dominadas por el pensamiento liberal, vieron surgir, una diversidad de programas gubernamentales dirigidos a enfrentar los problemas de la pobreza e incorporar a amplios grupos de la población a los sectores medios y a la economía.

Se privilegiaron entonces las acciones de asistencia pública frente a las de seguridad social, en una primera fase, la de Lyndon B. Johnson, a través de la provisión de servicios y algunos apoyos directos de ingresos; en la segunda, la de Richard Nixon, mediante la entrega de ingresos en sustitución de los servicios prestados.

El predominio del pensamiento liberal en esas dos décadas, conducía a asumir como un asunto social, el surgimiento de la pobreza y por lo tanto, como una responsabilidad social el afrontarla. De acuerdo a los liberales, la existencia de barreras sociales y la falta de oportunidades hacían a la población pobre, víctima del sistema, por lo que era necesario establecer programas públicos para superar esas barreras, dar poder a los pobres para enfrentarse a las discriminaciones y desigualdades, y para participar en la solución de sus problemas y generar oportunidades de ocupación y de superación de las capacidades personales.

Mead sostiene que en los últimos años de los sesenta, empieza a construirse una nueva agenda social, cuando a pesar de la duplicación de los programas asistenciales, el crimen aumentó y surgieron los tumultos en los *ghettos* de las grandes ciudades. De acuerdo con

él, tales situaciones llevaron a contemplar con mayor urgencia temas como el orden y la propiedad. Sostiene, además, que desde entonces, los problemas interrelacionados de la pobreza, la asistencia pública y los barrios marginados han dominado la agenda interna.

La preocupación central de la política nacional de acuerdo a Mead, ha cambiado de cómo incrementar los salarios y los beneficios de los trabajadores a cómo convertir a las personas pobres en trabajadores. La política progresiva buscaba que los trabajadores avanzaran, la política de la “dependencia” procura enfrentar las situaciones de los pobres que no trabajan.

De acuerdo a Mead se dio un cambio del centro de interés de la política social de la clase trabajadora a la “subclase” (underclass), núcleo resistente de población pobre que no logra ser incorporado a la corriente principal de la sociedad aun cuando la economía crezca y exista oferta de empleos.

Una parte importante del debate de los años ochenta fue dominado por los pensadores conservadores, que dieron sustento a muchas de las acciones emprendidas por el presidente Reagan, en contra de los programas de asistencia social, que de acuerdo a esta escuela de pensamiento, generaban dependencia y habían propiciado el surgimiento de la “subclase”.

Actualmente, a partir del interés mostrado por el presidente Clinton por el establecimiento de un sistema de salud con cobertura universal, parecería que la agenda social de Estados Unidos nuevamente se reorienta hacia garantizar derechos sociales básicos para toda la población.

Finalmente y como resultado de sus antecedentes históricos, el Estado de Bienestar de Estados Unidos es un sistema fragmentado de combate a la pobreza. Aun cuando parece conformar una red de protección para evitar la pobreza con la seguridad social y para eliminar la ya existente con la asistencia pública, sus sistemas no nacieron de una planeación racional con objetivos claros, y beneficios homogéneos dirigidos a núcleos de población bien definidos, sino que han respondido a demandas y necesidades particulares, a veces circunstanciales, y algunos de ellos han crecido más de lo esperado, provocando problemas de control de costos y de equidad.²⁰²

Por otro lado, los programas que son controlados federalmente y que tienen beneficios homogéneos en todo el país han mostrado tener problemas de participación y de efectividad en la lucha contra la pobreza. Los programas instrumentados a nivel local

²⁰² Véase, Weir, Margaret y Ann Shola (1996), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton University Press, New Jersey. USA.

incorporan en su funcionamiento las características y necesidades particulares de la población a la que sirven. Sus beneficiarios se sienten más beneficiados a involucrarse y aprovecharlos para superar su pobreza. La experiencia norteamericana muestra la existencia de un dilema control-efectividad en la instrumentación de los programas del Estado de Bienestar.²⁰³

La experiencia estadounidense demuestra como los programas sociales crean sus propias inercias: los beneficios del Estado de Bienestar norteamericano comenzaron como un proyecto de ayuda transitoria para segmentos de población especialmente vulnerables en etapas de crisis, pero hoy en día los programas existentes, absorben una gran cantidad de recursos y muchas persona argumentan la necesidad de su permanencia.

Los grupos beneficiados por programas sociales se organizan, demandan mayores beneficios, logran obtener fuerza política, se hacen representar y provocan su crecimiento. Un segmento de población organizado y con fuerza política dificilmente permite que se hagan reducciones a los beneficios que recibe, por ejemplo, los viejos siempre han sido una prioridad del Estado de Bienestar en Estados Unidos porque representan una proporción importante de la población; han podido organizarse y han logrado consolidarse como una fuerza política. De lo anterior se desprende el mayor problema del Estado de Bienestar: la crisis de financiamiento.²⁰⁴

El Estado de Bienestar norteamericano ha crecido mucho desde sus inicios- de acuerdo con Weir y Shola- y cada vez lo hace más veloz y desordenadamente, provocando endeudamiento e ineficiencia. Independientemente de su justificación, el Estado de Bienestar ha sido un factor importante de crisis en las finanzas públicas. Muchos programas no han sido reformados por la complejidad del debate existente a su alrededor. Para otros programas, aun cuando existe consenso en la necesidad y modalidad de la reforma, ésta no se ha llevado a cabo por falta de recursos.

Así, dicen las autoras citadas, existen grupos a quienes su condición de vulnerabilidad les ha impedido obtener fuerza política para demandar mejoras en los programas que los atienden o para evitar recortes en sus beneficios, como es el caso de los pobres, menores e incapacitados. Tal vez es debido a ello que la parte más frágil del Estado de Bienestar sea la asistencia pública. La mayoría de los intentos por controlar los costos del sistema, han comenzado por disminuir sus recursos y la necesidad de su existencia se ha limitado al plan ético.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ibidem.

Una vez revisado algunas de las experiencias nacionales más sobresalientes en materia de política social, conocido sus antecedentes, contextos y resultados; el análisis de la política social en México se podrá entender con más amplitud y profundidad, ya que aún cuando cuenta con sus propias raíces históricas, no es ni ha sido ajena a las influencias externas.

2.2. La Política Social de los Gobiernos Posrevolucionarios (1920-1982)

Introducción

En México nadie podría afirmar que inequidad y pobreza son, sin más, el resultado de gobiernos que no tuvieron en cuenta la justicia social. México, siempre se destacó entre las naciones que llevaron a cabo esfuerzos institucionales en este sentido. Sería absurdo pensar que esos esfuerzos no significaron, y aún significan, grandes beneficios reales para millones de mexicanos.

Pero en el país la justicia social, no ha sido eje ordenador y articulador de la política económica puesta en práctica por los gobiernos revolucionarios.

Los modelos de desarrollo que han adoptado países como el nuestro, para impulsar el crecimiento económico y alcanzar la justicia social, se pueden agrupar en tres:²⁰⁵

1. El que sostiene que basta un proceso de crecimiento sostenido para que, a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades esenciales.
2. El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para lograr la seguridad y, en esa medida es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales (en este caso, la política de desarrollo social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica).
3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y de la riqueza (dentro del difícil equilibrio de garantizar la demanda de igualdad política y la persistencia de la desigualdad económica social), como fórmula para promover el crecimiento, generar empleos remunerativos para todos y superar la condición de pobreza de la población.

En este tercer modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades humanas

²⁰⁵ Calva, José Luis (1995). "Después del Ajuste" en Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM. México. p.32

de la población y la política económica busca explícitamente objetivos de mejoría social. Es decir, no se trata tan sólo de combatir la pobreza, sino de organizar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país.

México ha optado por el segundo de esos modelos. Primero, mediante la creación de instituciones y programas para atender las necesidades esenciales de la población y, después, combinándolos con programas específicos destinados a los grupos de población en condiciones de pobreza. Pero el carácter excluyente, tanto de las instituciones como de los programas específicos, ha limitado sus posibilidades.

Para hacer efectivos los derechos sociales consagrados en la Constitución, los gobiernos de la Revolución Mexicana definieron políticas, promulgaron leyes, crearon instituciones y pusieron en práctica programas - todo ello en diferentes momentos y de distinto tipo y naturaleza - para atender las necesidades básicas de los mexicanos. Con ello y la expansión de la economía, se pudieron satisfacer crecientemente las necesidades de alimentación, seguridad social, educación y vivienda de la población.

A pesar de los esfuerzos que se hicieron y de los recursos que se canalizaron durante varias décadas a esos propósitos, aún se está lejos de atender las necesidades de la totalidad de la población del país y sí se ha producido y reproducido mayor desigualdad en la sociedad mexicana.

Son varios los factores que explican esto último. Dentro de ellos destacan: la naturaleza misma de los programas sociales y la forma como se los han apropiado diferentes grupos de la sociedad.²⁰⁶

Buena parte de las instituciones y los programas de clara orientación social, se han articulado a partir del concepto de trabajo subordinado y han tenido un sesgo marcadamente urbano. Ello es así, desde luego, en las áreas de salud, seguridad social y vivienda. Pero también, esto se presenta en los servicios educativos y en los programas de apoyo nutricional y de abasto.

Desde luego que la política de bienestar, promovida por el gobierno, tuvo un importante y favorable impacto en las condiciones de vida de la población que rápidamente se urbanizaba. Pero con el despegue del modelo industrializador que se fue estructurando, fundamentalmente alrededor del eje industrias - sindicatos - obreros, se fue dando una apropiación corporativa y poco democrática de los beneficios del salario social atención médica, viviendas, seguridad social, escuelas, tiendas sindicales.

²⁰⁶ Ibid., p. 16

Esta política social que en sus inicios tuvo sus repercusiones en el bienestar de la población, con el tiempo se convierte en privilegio de grupos o de gremios y perpetúa la desigualdad no sólo entre los estratos de la población sino dentro de la clase trabajadora.²⁰⁷

Lo mismo sucedió dentro del conjunto de la población rural. La política de fomento a la población del campo, en un principio orientada a elevar las condiciones materiales de vida de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, pronto se convirtió en una creciente apropiación de los recursos y de la tierra por los grandes propietarios privados y por las organizaciones campesinas incorporadas, de manera subordinada, al sistema político surgido de la Revolución Mexicana.

De esta manera, se establece y reproduce la desigualdad no sólo entre los grandes propietarios privados y el resto de la sociedad rural, sino también, dentro de ésta última. Doble esquema de desigualdad: entre los que no tienen y los que tienen tierra y, dentro de estos últimos, entre los minifundistas y los grandes propietarios.

En forma paralela a la creación de instituciones y la puesta en práctica de programas de carácter social con afanes de cobertura nacional, los regímenes de la Revolución fueron creando varios organismos de muy diverso tipo, aunque todos con clara orientación social, por ejemplo.

La Comisión Nacional para el Fomento de las Artesanías, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Fideicomiso de la Palma, Productos Forestales de la Tarahumara, y el Fideicomiso para Obras Sociales a campesinos cañeros de escasos recursos, entre otros.

Estos programas e instituciones tuvieron el propósito de atender a grupos de población en zonas marginadas del país, en donde predominan condiciones de extrema pobreza. Esfuerzos, todos ellos, encomiables y que sin duda beneficiaron a los grupos de la población que buscaban apoyar.

El ritmo de crecimiento de la economía mexicana, acelerado y sostenido por un lapso considerable, aunado a recursos que en ese tiempo pudo captar y canalizar el sector público a instituciones y programas sociales, permitió avanzar - a pesar de la desigualdad persistente en la sociedad mexicana - en el cumplimiento de los derechos sociales del país.

Sin embargo, al estar organizado el proceso de desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país, junto con el carácter excluyente de

²⁰⁷ Cordera Rolando y Carlos Tello -comps- (1986). La desigualdad en México. Editorial Siglo XXI. México. p. 27

muchas de las instituciones creadas por los gobiernos revolucionarios y la naturaleza accesoria de los programas específicos para combatir la pobreza, puestos en práctica en el país, no se redujo la desigualdad, ni se acabó con la pobreza extrema en México.²⁰⁸

Desigualdad y pobreza en México se explican, desde luego, por la naturaleza y características que tuvo la incorporación del país al capitalismo mundial y por la forma y fondo con que ese modo de producción se desarrolló en el país.²⁰⁹

Las instituciones creadas y los programas llevados a cabo por los gobiernos posrevolucionarios para hacer llegar la justicia social a todos los mexicanos; por su ubicación en la política global y su despliegue en su contexto poco favorable, también ayudan a explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en nuestra sociedad. Hay otros factores que también son importantes y contribuyen a explicarlos.²¹⁰

- La conquista de México - Tenochtitlan por los españoles y los trescientos años que siguieron de dominación colonial, están marcadas por el afán de los conquistadores y sus modelos de imponer y afirmar prácticas, usos y costumbres de la España medieval sobre la cultura mesoamericana.
- Ambas culturas, la mesoamericana y la occidental-española, eran producto de sociedades organizadas con base en el privilegio y su contraparte: La desigualdad. En las dos, militares, sacerdotes, comerciantes y usufructuarios de la tierra detentaban privilegios. La segunda se monta sobre la primera, la niega y busca acabar con ella. Se diezma a la población indígena y la que sobrevive es explotada por quienes disfrutaban de privilegios.
- Y así transcurren trescientos años. La Guerra de Independencia la iniciaron quienes, buscando justicia social, querían acabar con los privilegios y con la desigualdad que de ellos deriva. Pero la consumaron quienes buscaron sustituir a los privilegiados y mantener los privilegios.
- Se obtuvo la independencia de España, pero no se eliminó el carácter colonial dentro de la nueva república independiente. "La independencia nos convirtió - a criollos y mestizos - en gachupines de los indios", afirmó Guillermo Prieto.

El territorio del país fue cercenado por el nuevo imperio del norte que, desde el principio, buscó someter a México a su hegemonía. Contra privilegios, sobre todo de la iglesia, se desata la Guerra de Reforma. Pero los triunfadores tuvieron que hacerle frente

²⁰⁸ Ibid., p. 35

²⁰⁹ Ibid., p. 36

²¹⁰ Ibid., p. 122

a los ejércitos y al imperio que llegaron a México a invitación de los derrotados. Triunfó la causa liberal. Se reinstauró la República y, de inmediato, la iglesia y los terratenientes buscaron y consiguieron restaurar privilegios. Los obtuvieron y consolidaron durante el porfirismo.²¹¹

Estalló la Revolución de 1910. Una vez más la iniciaron quienes tenían afán de justicia social. Pero mueren en la lucha y en las querellas políticas. A pesar de la constitución de 1917, subsistieron añejos privilegios y surgieron nuevos; en la segunda mitad de la década de los años treinta, se acabó con algunos tanto nacionales como del extranjero. Se marchó con pasos firmes hacia la justicia social. Pero pronto surgieron de nueva cuenta y se mantuvieron los privilegios. Una vez más, se les dio a los ricos poder y privilegios con la esperanza de que, con su acción y comportamiento, se llegaran a beneficiar también los pobres.²¹²

La política declarada y las acciones en materia de justicia social de los gobiernos posrevolucionarios, se han quedado cortas frente a las necesidades y las carencias. En los últimos años ha crecido el rezago en materia social. La desigualdad permanece, y ello no es el resultado, sin más, de que sean insuficientes los recursos que la economía mexicana genera.

La experiencia del país en materia de distribución del ingreso y de la riqueza, demuestra las limitaciones del modelo de desarrollo que pretende primero crear para después distribuir los beneficios del crecimiento. En México, ello ha resultado en desigualdad que persiste, lo que obstaculiza los afanes por lograr no sólo justicia social, sino también el crecimiento económico mismo.²¹³

El crecimiento económico - en ausencia de una política deliberada de distribución del ingreso - no garantiza, por lo visto, que las familias por debajo de la línea de pobreza alcancen, con el paso del tiempo, a satisfacer sus necesidades esenciales. En México hubo crecimiento acelerado y sostenido durante cinco décadas y no se acabó con la pobreza del país, ni siquiera la que es extrema, y sí se acentuó la desigualdad.²¹⁴

No se trata sólo de distribuir el ingreso y la riqueza, sin considerar la dinámica de su creación. Ello obstaculiza las posibilidades del crecimiento económico. La satisfacción de las necesidades esenciales de los pobres ha estado determinada no sólo por el ritmo de crecimiento de la economía, sino sobre todo, por su naturaleza. A partir de la vinculación dinámica entre crecimiento económico y distribución del ingreso, se pueden

²¹¹ Ibid., p. 126

²¹² Aguilar, Alonso y Fernando Carmona (1967). México: riqueza y miseria. Editorial Nuestro Tiempo. México. p. 52

²¹³ Ibid., p. 112

²¹⁴ Ibid., p. 113

dar distintas cualidades de crecimiento. No sólo cuánto crecer sino en dónde, cómo y en beneficio de quién.²¹⁵

En México, como se ha visto, no se ha dado esta vinculación virtuosa entre crecimiento y distribución. Parte de la explicación de ello se encuentra también en las normas concretas - que en la realidad se han dado - de las prácticas políticas mexicanas y en el desarrollo de los grupos sociales y su relativa fuerza en el país.

2.2.1. El Periodo Formativo 1920 - 1934

Los avances en materia de justicia social fueron lentos. Es cierto que en 1921, José Vasconcelos lanzó la primera campaña de alfabetización en México. Y a este programa se añadieron, posteriormente, uno de higiene escolar y otro de apoyo nutricional, mediante los desayunos escolares. Ello se complementó con la constitución de centros educativos y la publicación de libros. Pero fueron programas esencialmente urbanos.

También, en 1921 se creó el Seguro Social voluntario y se fundaron los primeros centros de Asistencia Pública. Pero también fueron las zonas urbanas las que más se beneficiaron.

Todavía en 1930, el 71% de la población ocupada en el país, laboraba en las zonas rurales y las condiciones de trabajo de los campesinos no se habían modificado notablemente: Sus jornales eran insuficientes para satisfacer sus necesidades esenciales en materia de alimentación.²¹⁶

Durante 1920-1934 no se contó con una política sistemática y claramente definida en materia de bienestar social, sobretudo para la mayoría, los campesinos, que pacientemente esperaban que el reparto de la tierra modificara su situación económico-social.

Venustiano Carranza repartió entre los campesinos sólo 168 mil hectáreas, Alvaro Obregón un poco más de un millón y Calles cerca de tres millones. Entre 1915 y 1934, 11.6 millones de hectáreas fueron entregadas, en forma definitiva, a cerca de 900 mil campesinos.²¹⁷

Las cifras anteriores demuestran que el reparto de tierras hasta 1930, realizado con lentitud, respondió aparentemente al temor de los gobiernos de la Revolución de que un

²¹⁵ Rolando Cordera y Carlos Tello. Op. cit., p. 63

²¹⁶ Meyer, Lorenzo (1992). La segunda muerte de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y Arena. México. p. 69

²¹⁷ Ibid., p. 73

reparto acelerado ocasionaría descensos en la producción del campo y, por ello, desequilibrios en la economía nacional.

El valor - a precios constantes - de la producción agrícola disminuyó entre 1911 y 1921. Ante esta situación, es de suponerse que los gobiernos de la Revolución frenaran el reparto de tierra e impulsaran la modernización del campo a fin de tener una agricultura sana. Es decir,

*“La modernización de la agricultura sustituye al reparto de la tierra dentro de la escala de prioridades en la década de los años veinte; y los medios para lograrlo son su capitalización y su tecnificación”.*²¹⁸

Con el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, se inició el proceso de modernización del sector agrícola como una obra deliberada del gobierno. En 1926, se creó la Comisión Nacional de Irrigación y, el 10 de febrero de ese mismo año, se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero con el objeto de financiar principalmente a pequeños propietarios. Antes, en 1925, se había creado la Comisión Nacional de Caminos; para 1929 se habían construido 904 kilómetros de carreteras.²¹⁹

Estas inversiones, propiciaron el autoconsumo al permitir que su producción fuese transportada a los mercados nacionales. Por su magnitud, las obras de riego y de caminos foráneos se dan sólo a un reducido grupo de agricultores que, de inmediato, adaptaron sus tierras a cultivos más productivos. El crédito oficial y privado, se canalizó a las tierras de riego y a un número reducido de cultivos.

Los agricultores que recibieron agua y crédito, y a quienes se les presentó, con apertura de los caminos, un mercado más amplio para sus productos, empezaron a capitalizar y tecnificar sus propiedades. Sin embargo, la mayoría de los productores no se beneficiarían con esa infraestructura. El reparto de tierras fue más acelerado que la dotación de agua, crédito y caminos. La Revolución en 1930 todavía no beneficiaba cabalmente a los que la hicieron: los campesinos.²²⁰

Durante los tres lustros que siguieron a 1920, la situación de los obreros no varió de manera importante y sólo una fracción de obreros industriales estaba organizada en sindicatos. En ese año el grueso de la población económicamente activa (70 por ciento) estaba dedicada a las actividades agropecuarias. El resto, apenas la mitad (15 por ciento) trabajaba en la industria: extractiva, eléctrica, construcción, transporte y de transformación.²²¹

²¹⁸ Silva Herzog, Jesús (1964). *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Editorial FCE. México. p. 275

²¹⁹ Padilla Aragón, Enrique (1981). *México: Desarrollo con Pobreza*. Editorial Siglo XXI. México. p. 21

²²⁰ *Ibid.*, p. 23

²²¹ *Ibid.*, p. 26

Dentro del movimiento obrero organizado, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) fue la más poderosa durante la década de los años veinte. Organizada en 1918, con la anuencia de Carranza y el respaldo de Obregón y Calles, contó con el apoyo de la poderosa American Federation of Labor (AFL) de los Estados Unidos. Sin embargo, nunca llegó a controlar por completo el movimiento obrero -los petroleros permanecieron fuera de ella- y dedicó buena parte de su esfuerzo a combatir a las organizaciones rivales más radicales -la Confederación General de los Trabajadores (CGT) fundada en 1920- y a alinearse, de manera subordinada con el gobierno de Obregón y el de Calles, a quienes la CROM respaldó sobre todo en la lucha que libraron contra las empresas extranjeras petroleras.²²²

El movimiento obrero no logró sino hasta 1931 que se aprobara la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. Ya para ese año, la CROM perdió fuerza frente a la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) que en 1933 formó Vicente Lombardo Toledano.

En enero de 1929, el comité organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) redactó un documento fijando los principios que orientarían al partido que sumaría las distintas fuerzas y grupos de los que hicieron la Revolución.

Las clases populares reclamaban el cumplimiento del programa revolucionario acordado en Querétaro. Sus condiciones de vida no habían mejorado notablemente y la crisis mundial, al repercutir en México, agravó su situación. La desigualdad persistía y aún se agravaba. Los campesinos observaban la virtual paralización del reparto de las tierras. Los obreros veían descender sus salarios y crecer el desempleo; sus huelgas eran reprimidas.²²³

Todos ellos, no encontraban en los servicios de salud y educación, que ofrecía el gobierno, el alivio a su situación y los extremos de opulencia y miseria continuaban caracterizando a México después de 15 años de haber triunfado la Revolución. Durante el gobierno de Obregón (1921-1924), se empezaron a establecer las bases institucionales y materiales para el futuro crecimiento del país. La crisis mundial entorpeció y retuvo la marcha del país y la desigualdad se acentuó.

Las características del modelo de la economía mexicana que se venían conformando entre 1920 y 1929 -alternadamente sujeto a los vaivenes de la economía mundial-, el impacto que la crisis mundial de 1929 tuvo sobre ese modelo, y las promesas incumplidas de la Revolución Mexicana en materia de justicia social, planteaban la

²²² Ibid., p. 34

²²³ Meyer, Lorenzo. Op. cit., p. 63

necesidad de acelerar la creación de instituciones y programas del gobierno (como estaba sucediendo en el resto del mundo), con el propósito de, por un lado, tener mayor injerencia y control sobre la marcha de la economía nacional y, por el otro, evitar que se agudizaran las condiciones de desigualdad que en la sociedad mexicana prevalecían.²²⁴

2.3. Desarrollo Capitalista Independiente e Igualdad Social

2.3.1. El periodo 1934 – 1940

En 1934 dio comienzo, con el gobierno de Lázaro Cárdenas, una nueva etapa en el desarrollo económico y social de México.

El general Cárdenas desarrolló un programa de trabajo que fue aceptado y combatido, aunque en forma desigual, por las distintas fuerzas políticas del país: desarrollo capitalista independiente con una creciente participación del Estado en los asuntos económicos y sociales. Los instrumentos:²²⁵

- Aplicación del artículo 27 de la Constitución, acelerando el reparto de la tierra y recuperando el dominio de la nación sobre los recursos del subsuelo.
- Expedición de certificados de inafectabilidad ganadera y garantía a la pequeña propiedad agrícola.
- Promoción de la organización de sindicatos de trabajadores y aplicación del artículo 123 de la constitución.
- Fortalecimiento del sistema financiero, multiplicación de las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y, de servicios públicos y garantías de apoyo al capital industrial. La política de gasto público se orienta cada vez más al fomento económico y social.
- Nacionalización de los ferrocarriles, expropiación del petróleo y fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, supeditando la inversión en energía a la Actividad Económica Interna.

Durante 1934-1940 creció el número de propietarios campesinos y la producción agrícola aumentó. Se satisficieron, en buena medida, las demandas de la clase obrera - de manera

²²⁴ Ibid., p. 68

²²⁵ Ibid., pp. 30-38

principal la que estaba organizada- y se estableció una unión más estrecha entre ésta y el gobierno. La productividad de la industria manufacturera aumentó, los industriales y financieros vieron que mejoraban las perspectivas de obtener una mayor tasa de utilidad.

Es en el gobierno del General Cárdenas donde por primera ocasión se aplicó un programa sexenal, ya que los anteriores habían sido de cuatro años. Este programa fue preparado por el Partido Nacional Revolucionario y entregado al candidato Lázaro Cárdenas para que se comprometiera con él, lo ofertara a la sociedad mexicana y una vez en el gobierno lo pusiera en práctica. Cárdenas cumplió al pie de la letra el compromiso.

A continuación se citan una serie de fechas relevantes en el período:²²⁶

- En diciembre de 1934, tiene lugar en la ciudad de México el primer Congreso de la Confederación General de Obreros y Campesinos.
- El primero de mayo de 1935 se distribuyeron 552,936 hectáreas.
- El 10 de julio de 1935 el presidente Cárdenas firmó un acuerdo tendiente a lograr la unificación de todos los campesinos del país, unificación que debía llevar a cabo el Partido Nacional Revolucionario, fundándose la Confederación Nacional Campesina (CNC).
- En 1936 se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal y empezó a operar los Almacenes Nacionales de Depósito; ese mismo año se inició, en la Comarca Lagunera, la Reforma Agraria. Surgió la Confederación de Trabajadores de México (CTM).
- En 1937 se inició en Yucatán la Reforma Agraria, y ese mismo año se expidió la Ley de Fomento a la Ganadería garantizando por 25 años la inafectabilidad de tierras ganaderas.
- El 18 de marzo de 1938 se expropiaron los bienes de las empresas extranjeras petroleras y se inició el tránsito hacia una economía orientada al mercado interno.
- El 23 de septiembre de 1940 el presidente Cárdenas promulgó un nuevo código agrario.

En síntesis, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se distribuyeron 18.8 millones de hectáreas. La superficie ejidal creció del 13.4 al 47.7 del total de la tierra cultivable del

²²⁶ Ibid., p. 32

país. El crédito y la Asistencia Técnica a los campesinos aumentó. Se promovieron los ejidos colectivos.

En 1940, casi la mitad de las personas dedicadas a la agricultura poseían tierra - ejidal o privada -. No se acabó con la pobreza, pero sí con el régimen de las haciendas. Ahora bien, pese a la incertidumbre que ocasionó el reparto agrario, la producción agrícola se incrementó durante el período a un ritmo anual de 2.2 por ciento en términos reales.

En conjunto, la economía nacional registró un crecimiento anual de 4.9 por ciento en términos reales durante 1935-1940. Con ello se multiplicaron las fuentes de trabajo y los salarios aumentaron por encima de los precios. Durante el gobierno de Cárdenas, se promovió la organización de los obreros y campesinos, mismos que sirvieron para apuntalar a través del Partido de la Revolución Mexicana, antiguo (PNR), el proyecto político cardenista.²²⁷

También, las organizaciones populares - magisterio y burocracia - crecieron al amparo de los programas gubernamentales. A cambio de ello, el gobierno les exigió disciplina y apoyo al régimen. Sin embargo, las organizaciones de masas tuvieron la suficiente fuerza e independencia para ser elementos de equilibrio y contrapeso de los actos de gobierno.

En la historia de México, es quizás el gobierno de Cárdenas uno de los más polémicos al pretender alcanzar a través de la organización de masas, un desarrollo capitalista independiente, basado en el reparto agrario y la expropiación petrolera. Este período es, para algunos, el que ha tomado las más trascendentales y efectivas acciones para aminorar la desigualdad en el país.²²⁸

2.4. Crecimiento Económico y Desigualdad (1941-1982)

2.4.1. El período 1941-1946

Durante la administración del General Manuel Avila Camacho, tuvieron lugar dos cuestiones importantes para el tema que nos ocupa: por una parte, el reacomodo del censo nacional tras los años políticamente agitados del cardenismo y, por otra, la Segunda Guerra Mundial, acontecimiento que le planteaba a México condiciones en favor de la industrialización.

²²⁷ Hansen, Roger. Op. cit., p. 137

²²⁸ Ibid., p. 212

Lo primero, obligó al gobierno a restablecer el ánimo del sector privado en torno a la inversión (afectado por la política agraria y los conflictos laborales); lo segundo, implica una oportunidad singular para sustituir importaciones. Todo ello supuso un apoyo más decidido al potencial industrial del país por lo que se reforzó el gasto en comunicaciones, transporte y agricultura.

Sin embargo, todo ello no era simplemente un cambio de matiz respecto a los tiempos cardenistas. Se recomponía la coalición de factores políticos y económicos relevantes, pero se continuaba con el propósito fundamental de seguir construyendo una estructura administrativa, legal y programática que permitiera afirmar el activo papel del gobierno en la vida económica.²²⁹

El nuevo gobierno contó con un segundo plan sexenal. Algunos de los elementos más importantes pueden expresarse así: evitar una injusta distribución de la riqueza, de modo que los trabajadores obtengan la máxima participación compatible con la posibilidad de obtener ganancias razonables que sigan incentivando a la inversión privada; proteger los ingresos reales del pueblo y elevar el salario de los trabajadores para mejorar su situación económica y social; apoyar el desarrollo industrial; consolidar la independencia económica garantizando una creciente rectoría del Estado en la economía.²³⁰

El énfasis se puso, evidentemente, en la posibilidad de acelerar la industrialización, dotando al país de infraestructura y dejando, principalmente, la inversión en bienes de capital a la participación del sector privado.

El gobierno de "la unidad nacional" tenía, sin embargo, que sugerir un equilibrio entre el imperativo de crecer mediante la industrialización y las expectativas, que los grupos organizados - sobretodo del obrero - habían visto potencializarse durante el sexenio anterior. Por esto, no debe sorprender que en el Segundo Plan Sexenal del proyecto económico haya tenido su contrapunto en objetivos sociales (siguiente página, cuadro I).

Durante la administración (1941-1946), se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia mediante la fusión de dos dependencias. Una de ellas fue la Secretaría de Asistencia Pública creada por Cárdenas. Asimismo, se crearon nuevos centros hospitalarios y especializados y se estableció la residencia obligatoria de los estudiantes de medicina en los hospitales.²³¹

²²⁹ Newell, Roberto y Rubio, Luis (1992). *México's Dilema: The Political Origins of Economic Crisis*. USA. p.p. 78-87

²³⁰ Solís, Leopoldo. Op. cit., p.p. 106-107

²³¹ Lusting, Nora (1992). *Magnitud e Impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social en México*. Colmex. México. p. 112

Cuadro I
Gasto total por tipo de asignación (%)
1935 - 1963

Periodo		Gasto Económico	Gasto Social	Gasto
Administrativo				
<i>1935-1940</i>	Cárdenas	37.6	18.3	44.1
<i>1941-1946</i>	Ávila Camacho	39.2	16.5	44.3
<i>1947-1952</i>	Alemán	51.9	13.3	34.8
<i>1953-1958</i>	Ruiz Cortines	52.7	14.4	32.9
<i>1959-1963</i>	López Mateos	39.0	19.2	41.8

Fuente: Tomada de James Wilkie: *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 66

Con todo, a partir de 1944 disminuyeron los gastos en salud - en términos relativos y percapitas - (siguiente página, cuadro II).

En el terreno educativo, vale la pena mencionar que, dado el sesgo que adquirió el desarrollo en favor de la industria y las ciudades, la obra educativa comenzó a beneficiar más al medio urbano que al rural. A pesar de que el gasto educativo en la ciudad genera más resultados que en el medio rural (por las economías de escala que tiene el servicio educativo urbano) es innegable que ello supuso un desequilibrio en contra de la política social y, por ende de los sectores menos favorecidos. Además, en el periodo de 1939, a 1946 los salarios de los obreros industriales descendieron a la mitad en términos reales.

2.4.2. El periodo 1947-1952

El gobierno de Miguel Alemán, prescindió de un plan nacional de gobierno; durante su periodo no se plantearon metas de crecimiento para la economía, ni tampoco objetivos

Cuadro II

Gasto en Educación y Salud 1935-1976

Año	Gastos de la SEP como % del PNB ¹	Gasto de la SEP como % del gasto total ²	Inversión Pública Federal en educación e investigación como % de inversión pública total ³	Gasto en salud como % del gasto total ⁴	Gasto en salud <i>per capita</i> ⁵ (1950=100)
1935	0.9	12.6	1.5	3.5	2.3
1936	1.0	12.7	1.1	3.6	3.0
1937	1.0	13.3	1.0	3.3	2.7
1938	0.9	12.8	1.0	6.1	4.9
1939	0.9	11.7	0.9	5.8	5.2
1940	0.9	12.3	1.0	6.4	5.8
1941	0.9	11.1	0.3	6.5	6.1
1942	0.8	10.1	0.2	6.4	6.5
1943	0.8	8.7	0.2	5.8	6.2
1944	0.7	8.6	1.4	4.7	5.2
1945	0.9	10.4	1.4	4.9	5.2
1946	0.8	10.8	1.0	3.4	3.4
1947	0.7	9.2	1.0	4.9	5.6
1948	0.8	8.5	1.1	4.1	5.5
1949	0.8	7.5	0.8	3.3	5.5
1950	0.8	8.5	1.1	3.8	5.1
1951	0.7	7.2	3.5	3.1	4.7
1952	0.8	7.0	6.7	2.5	4.5
1953	0.9	8.7	3.5	3.2	4.6
1954	1.0	8.2	3.3	2.7	5.0
1955	0.9	7.9	1.7	2.8	4.9
1956	0.9	8.5	2.9	2.9	5.4
1957	0.9	8.8	2.3	3.3	6.2
1958	1.0	9.2	2.5	3.3	6.7
1959	1.1	10.2	1.7	3.4	7.1
1960	1.3	9.4	2.3	3.5	9.5
1961	1.3	10.5	2.6	3.9	10.3
1962	1.4	11.7	1.6	4.0	10.0
1963	1.5	13.5	3.2	3.3	7.7
1964	1.6	12.6	3.5		
1965	1.6	11.0	5.9		
1966	1.7	14.2	3.8		
1967	1.7	12.9	4.8		
1968	1.7	13.5	4.9		
1969	1.9	14.2	5.6		
1970	1.9	14.8	3.6		
1971	2.1	16.9	5.5		
1972	2.3	15.2	6.1		
1973	2.4	14.8	4.4		
1974	2.5	15.3	4.7		
1975	3.1	15.5	4.8		
1976	3.5	17.8	4.5		

Fuente: 1, 2, 3 en Aspe y Beristain: "Distribution of Education and Health Opportunities and Service" en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds.): *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*. Nueva York, Holmes & Meier publishers, 1984, cuadro 10.29; 4 y 5 en James Wilkie: *La revolución mexicana, gasto federal y cambio social*. México, FCE, 1978, pp. 110-200

cuantitativos para la distribución del ingreso. La industrialización representaba el vehículo del crecimiento por excelencia y -consecuentemente- a ella apuntaba la estrategia de desarrollo a partir de la cual la población inicia integrándose a la dinámica, de la expansión económica.

No disponiendo de un plan que resumiera objetivos y medios de la obra gubernamental - a partir de otros documentos oficiales -, se han delineado algunos aspectos centrales de la política económica: incrementar la producción como una forma de elevar los niveles de vida; maximizar el empleo de los recursos nacionales así como mantener en sus mayores niveles posibles, el empleo humano y el capital; lograr la industrialización integral del país y asegurar la inversión privada y pública en forma complementaria.²³²

Así las cosas, es natural que las tendencias que podían observarse anteriormente en el gasto se acentuaran. El gasto en materia económica, llegó a representar prácticamente la mitad del gasto total, mientras que el gasto en desarrollo social descendió (página 152, cuadro I). No existió, por lo demás, ninguna innovación en materia de política social que prefigurara la atención de los mexicanos más pobres.

2.4.3. El período 1953-1958

La llegada de Adolfo Ruíz Cortines a la Presidencia de la República, no coincidía con las condiciones más propicias en materia económica: el crecimiento de los años anteriores venía acompañado de presiones inflacionarias y había llegado el fin de los beneficios que la guerra de Corea le había procurado a las exportaciones mexicanas.

La nueva administración, precisó de un plan de austeridad mediante el cual se propuso reducir los gastos del gobierno y eventualmente bajar la inflación y hacer descender el ritmo de crecimiento de la economía. Surgió, además, un nuevo aspecto por lo que a la estrategia de desarrollo y la planeación gubernamental se refiere.

Es decir que, aún cuando el énfasis en el apoyo a las comunicaciones, los transportes y la energía se mantenía (correspondido por una inversión privada que de hecho creció más que la pública), no era posible, como en el pasado inmediato, planear y desarrollar en forma fragmentaria proyectos de inversión que entonces tenían una considerable rentabilidad; se imponía la necesidad de un programa de desarrollo que considerara al sistema económico como un todo.²³³

²³² Aspe, Pedro y Sigmund, Paul (1984). The Political Economy of Income Distribution in México. Holmes & Meyer Publishers. New York. USA. p. 20

²³³ SPP, varios autores (1982). Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo I. México. p. 43

Ello significó la elaboración del Programa Nacional de Inversiones, donde contable y metodológicamente fuera posible formular una estrategia general de acción para la economía, que incorporara la experiencia anterior y que fuera "más amplio en cobertura que lo que el modelo sugiere".²³⁴

El programa tenía, entre sus objetivos, los siguientes: sostener el crecimiento económico a una tasa anual de 5.9 por ciento; mejorar el nivel de vida de la población; lograr un desarrollo económico más coordinado e integrado; evitar el financiamiento deficitario; y, lograr una cierta estabilidad de precios.²³⁵

Aunque por vez primera se tenía una meta cuantitativa de desarrollo y el crecimiento del ingreso fue objetivo de la política económica, no hubo metas cuantitativas acerca de la distribución del ingreso. Como aparece en la página 152, cuadro I, durante la gestión de Ruíz Cortines la sociedad mexicana experimentó una ligera redistribución del gasto público a favor del gasto social, pero no necesariamente a favor de los mexicanos que menos tenían.

Durante el período no hubo grandes ajustes en la estructura del gasto (página 152, cuadro I) los aumentos en los renglones sociales y económicos fueron pequeños.

Con todo, educación y salud parecen no haber sido, al menos por el lado del gasto, prioridades centrales de la gestión que culminó en 1958.

Acerca de la ligera desconcentración del ingreso que se observó durante la administración 1953-1958, es posible apuntar dos clases de argumentación que no se excluyen entre sí:

1. A partir de la gestión de Lázaro Cárdenas, se dio una dotación de capital a grupos sociales de ingresos bajos en el campo - mediante el reparto agrario - y se comenzó a invertir en infraestructura para unir regiones y comunicar al país.
2. La considerable inversión pública que se inició durante la etapa cardenista, que continuó y se fortaleció en administraciones sucesivas, facilitó una mayor actividad económica en zonas antes poco dinámicas, permitiendo a nuevas capas de la población capturar un mayor ingreso.

Es importante señalar que en el México de los años treinta, había regiones tan marginadas de la actividad económica que sólo el vínculo con ésta se lograba mediante

²³⁴ Solís, Leopoldo. Op. cit., p.p. 106-107

²³⁵ Aspe, Pedro y Sigmund, Paul. Op. cit., p. 20

la construcción de caminos. En otros casos, el acceso a recursos como el agua, se suponía que reflejaría un mejoramiento del bienestar casi automático. Todo ello evitó que la evolución futura sobre la distribución del ingreso, reflejara los sesgos de la estrategia de desarrollo que se seguía y la importancia creciente de factores políticos en la provisión de beneficios sociales a grupos, que no eran necesariamente los más pobres.

2.4.4. El período 1959-1964

La administración de Adolfo López Mateos, representó un cambio de énfasis en la forma como venía funcionando la estrategia de desarrollo. El perfil del país había cambiado. Antes, el gobierno había apoyado - mediante el gasto para la actividad económica - la infraestructura y el desarrollo de la agricultura (ésta última claramente favorecida al final de la gestión Ruíz-cortinista). Sin embargo, a partir de los años sesenta serían crecientemente importantes la industria, el comercio y la energía.²³⁶

Nuevas y más complejas actividades económicas, junto a la creación de instituciones sociales fundamentales, apoyaron crecientemente el argumento de que mediante un mayor empleo, el problema de la pobreza iría desapareciendo.

En el contexto de la desaceleración económica, que tuvo lugar a finales de los años cincuenta y de una nueva etapa en la estrategia de desarrollo, surgió una tentativa explícita de planeación, por lo que se elaboró un Plan de Acción Inmediata (1962-1964).

La estrategia del plan buscaba incidir en la reactivación del mercado interno y de la inversión. El PIB debía de crecer en no menos de 5 por ciento anual en el período de 1961-1965, y el mejoramiento de la distribución del ingreso habría de incrementar la capacidad de consumo de los grupos mayoritarios creando un mercado interno fortalecido; se buscaba limitar el consumo de los grupos de mayores ingresos, así como, promover la inversión mediante incentivos fiscales. Se esperaba también, llevar a cabo reformas en la estructura económica y social, y particularmente en el campo tributario, para remover obstáculos que dificultaban el crecimiento dinámico del país.

Se estableció así, una estrategia económica que, explícitamente, combinaría el crecimiento económico con la estabilidad de precios y respondería a las demandas de los nuevos grupos urbanos, sin comprometer los objetivos de aquella estrategia.²³⁷

²³⁶ SPP e INEGI (1993). *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II. México.

²³⁷ Solís, Leopoldo. Op. cit., p. 143

El cambio de énfasis a que se aludió antes, remitió a un presidente que alteró la estructura del gasto favoreciendo el gasto social. Ello es inseparable de lo que había ocurrido precisamente en el ámbito de la política; como secretario del trabajo, López Mateos fue hábil negociador que apeló a la conciliación antes que a la coerción, como candidato presidencial presentó un amplio consenso de fuerzas sociales y políticas.²³⁸

Con este escenario, Adolfo López Mateos destinó un menor porcentaje del gasto federal al gasto económico (de 59 por ciento en el sexenio anterior a 39 por ciento) e incrementó el gasto social y el gasto administrativo como puede verse en la página 152, cuadro I. El gasto de la SEP siguió creciendo; ello fue consecuente con la puesta en marcha del llamado Plan de Once Años, el cual pretendía alcanzar la cobertura total de la educación primaria.

Esta es una política dirigida a la población infantil, aunque es al menos debatible hasta qué punto alcanzó a la población más pobre. Por su parte, los gastos en salud siguieron ganando terreno en el gasto federal. Se creó un Instituto de Seguridad Social para los trabajadores del gobierno. (El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE) lo cual confirma la atención al sector burocrático, pero no evidencia una política de salud dirigida a la población más pobre.

La gestión de López Mateos inició una nueva dimensión de las políticas sociales. Este período político fue crítico y hasta represivo con respecto a algunos de los grupos de interés más importantes, concretamente las corporaciones obreras. Fue una política, según Enrique Krauze de "pan o palo".

Se impulsaron políticas sociales - en gran medida urbanas y dirigidas a sectores sociales emergentes - que favorecieron a grupos con mayor peso relativo en términos del sistema político.

2.4.5. El período 1965-1970

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz no implicó un cambio en la estrategia de desarrollo que se había consolidado durante la primera parte de la década de los sesenta. Representaba la continuación de la política económica del llamado "desarrollo estabilizador".

En el período 1965-1970, se fortaleció un régimen de políticas en favor de la inversión privada y se consolidó el argumento de que el crecimiento económico, sin más, conducía

²³⁸ Newell, Roberto y Rubio, Luis. Op. cit., p.p. 100-101

a la justicia social. Entre otras cosas, se concibió el crecimiento como un factor generador de empleos para la población.

El Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970) tocó entre sus objetivos, no sólo la preocupación por seguir apoyando la estrategia económica, se buscaba atender especialmente el desarrollo de las actividades agropecuarias (procurando fortalecer el mercado interno, mejorando los niveles de vida de la población del campo y garantizando el abasto de alimentos y materias primas para la industria y para la exportación).

Se pensaba también, acelerar el modelo de industrialización para absorber los excedentes de población rural y la creciente oferta de trabajo urbano, además de mejorar la distribución del ingreso y apoyar los servicios de educación, salud, vivienda y bienestar social.²³⁹

A pesar de que el programa advertía que el sesgo industrial y urbano del crecimiento había ensanchado las diferencias entre el México de las ciudades y del campo (ya que al menos, desde la gestión de Ruíz Cortines, la inversión efectuada en la agricultura se había rezagado respecto a la inversión proyectada), no se lograron los resultados deseados.²⁴⁰

En otras palabras, la distribución del ingreso no mejoraba ante un país crecientemente industrial y dinámico, que tendía a satisfacer las necesidades de los grupos medios y urbanos y que veía crecer las diferencias regionales.

El programa de desarrollo económico y social reconocía - al menos en parte - que existía un desarrollo desequilibrado social y regionalmente. No es casual que en el programa se enfatizara la necesidad de reforzar los servicios sociales procurando la tendencia vigente en la administración anterior.

Es claro que se concebía, en una relación directa, la idea de seguir apoyando el desarrollo urbano-industrial con un sector agrícola renovado, y la de beneficiar, mediante una intensa dinámica de empleo, a más capas de la población, incluyendo aquéllas que se encontraban en el tránsito de lo rural hacia la integración a la actividad económica del medio urbano.

Sin embargo, los alcances del plan no lograron, por una parte, reactivar la inversión agrícola y agropecuaria. Por otra parte, el crecimiento del empleo industrial alcanzado

²³⁹ SPP. Op. cit., p. 6142

²⁴⁰ Aspe, Pedro y Sigmundo, Paul, Op. cit., p. 21

en la década sólo compensó el crecimiento de la fuerza de trabajo, absorbiendo principalmente mano de obra calificada y no a población de origen rural, como se había propuesto el programa.²⁴¹

A pesar de que las metas del desarrollo estabilizador se habían logrado en lo fundamental, el ingreso familiar no necesariamente se distribuyó con mayor equidad ni se benefició a los grupos de ingresos más bajos. Por una parte, a pesar de que la inversión pública favorecía el desarrollo industrial, muchas de las empresas de gobierno que experimentaron un crecimiento considerable se ubicaron en actividades poco intensivas en trabajo, por lo que no se dio un efecto social importante en la creación de empleos.

Por otra, un mayor gasto dedicado al desarrollo social, benefició a una población crecientemente ubicada en niveles de ingresos, que no eran los más bajos. Esta población pertenecía a los grupos emergentes del medio urbano, que representaba una demanda de bienestar social y una base política de demandas al gobierno crecientemente importante. En efecto, la inversión en desarrollo social rebasó el monto propuesto de 22.1 por ciento de la inversión pública total - según preveía el programa- y llegó a 25.5 por ciento.²⁴²

Frente a lo planteado en el programa de desarrollo económico y social - que finalmente conservaba el énfasis en el crecimiento y en un sector industrial dinámico -, la estructura del gasto público no difería de aquella ejercida por el gobierno anterior. Se observó el mismo énfasis en el porcentaje destinado al gasto social, que pasó a representar más del 20 por ciento del gasto total (páginas 160 y 161, cuadros III y III-A).

De igual forma, el gasto económico recuperó la tendencia creciente de otras administraciones - a excepción de la de Adolfo López Mateos - ante un gasto administrativo que, en términos relativos, decrecía a los niveles de la década anterior.

Podría decirse que la estructura del gasto del gobierno de Gustavo Díaz Ordáz, conservó y fortaleció las preocupaciones por el gasto social de su antecesor y, simplemente, alteró la prioridad de los gastos económicos.

Por lo que toca a la composición del gasto social, la educación siguió cobrando relevancia. Se mantuvo el énfasis en educación primaria, aunque se observó una mayor atención a la educación media y superior (los gastos de la SEP como porcentaje del gasto

²⁴¹ SPP. Op. cit., p. 62

²⁴² Ibid., p. 63

Cuadro III
Gasto total por tipo de asignación (%)
1965 - 1976

Tipo de Asignación	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Económicos	42.5	40.7	37.6	40.4	42.3	40.1
Sociales	18.2	22.4	20.3	21.6	21.3	22.0
Administrativos	39.3	36.9	42.1	38.0	36.4	37.9

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

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

Fuente: Tomado de Nora Lustig: "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social" en *Investigación Económica*, no. 187, enero-marzo de 1989, p. 117.

Cuadro III-A
Gasto total por tipo de asignación (%)*
1965 - 1976

Tipo de Asignación	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Económicos	48.0	61.0	55.4	50.1	50.6	49.2
1	(10.8)	(13.0)	(12.1)	(11.3)	(11.0)	(11.0)
2	(2.9)	(3.3)	(3.0)	(3.2)	(4.4)	(8.0)
3	(34.3)	(44.7)	(40.3)	(35.6)	(35.2)	(30.2)
Sociales	19.1	21.4	22.7	23.4	22.5	22.8
4	(6.3)	(7.1)	(6.6)	(6.9)	(7.2)	(6.8)
5	(2.8)	(3.8)	(4.2)	(4.6)	(4.4)	(4.3)
6	(10.0)	(10.5)	(11.9)	(11.9)	(10.9)	(11.7)
Administrativos	32.9	17.6	21.9	26.5	26.9	28.0
7	(2.6)	(2.7)	(2.3)	(2.5)	(2.7)	(2.3)
8	(8.0)	(4.3)	(4.7)	(6.7)	(5.5)	(6.6)
9	(23.3)	(10.6)	(14.9)	(17.3)	(18.7)	(19.1)

Tipo de Asignación	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Económicos	48.8	51.1	50.8	53.2	55.6	54.1
1	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(8.6)	(8.0)	(7.6)
2	(7.0)	(12.2)	(11.2)	(15.2)	(16.1)	(11.5)
3	(30.4)	(28.1)	(28.9)	(29.4)	(31.5)	(35.4)
Sociales	24.2	25.5	24.3	22.9	21.4	22.2
4	(7.3)	(7.5)	(7.5)	(7.1)	(7.4)	(7.6)
5	(4.1)	(4.4)	(4.2)	(3.2)	(3.0)	(3.0)
6	(12.8)	(13.6)	(12.6)	(12.6)	(11.0)	(11.6)
Administrativos	27.0	23.4	24.9	23.9	23.0	23.7
7	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.6)
8	(5.9)	(5.7)	(7.8)	(7.3)	(7.5)	(7.5)
9	(18.9)	(15.5)	(15.0)	(14.7)	(13.8)	(14.6)

* Los gastos del gobierno incluyen las 25 empresas descentralizadas incorporadas en 1972 y 1973
1 Comunicaciones y transportes; 2 Recursos naturales; 3 Industria y comercio; 4 Cultura y educación;
5 Salud pública y asistencia social; 6 Bienestar y seguridad social; 7 Rama militar; 8 Administración
general; 9 Deuda pública (intereses y amortización).

Fuente: Tomado de Nora Lustig: "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social" en
Investigación Económica, no. 187, enero-marzo de 1989, p. 119-120.

total siguieron incrementándose). Por su parte, el área de salud y asistencia tendió a incrementar su participación en el gasto total, como puede observarse en el cuadro III-A.

Durante este período, destacan el esfuerzo gubernamental por coordinar las instituciones existentes de salud (La Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS y el ISSSTE) y la creación del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI).²⁴³

Este último, aunque en un sentido apenas preliminar, prefiguró un intento por atender a la niñez.

2.4.6. El período 1970-1976

Con Luis Echeverría, se reorientó la estrategia de desarrollo hacia lo que se conocería como "el desarrollo compartido". Fundamentalmente, se buscaba reconocer los rezagos y los persistentes problemas sociales que, hasta entonces, se derivaban del patrón de desarrollo de la economía, sin abandonar el objetivo de seguir construyendo y consolidando una economía moderna. Se pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida de la población.

A pesar de ello, no se esperaba que la nueva política económica necesariamente garantizara la política macroeconómica y el tipo de cambio. El crecimiento del ingreso nacional se contemplaba, en contraste con la óptica prevaleciente durante el desarrollo estabilizador, como un medio para lograr avances que llegaran a la población mexicana.

Son varios los factores que pueden tomarse en cuenta para explicar este viraje en el proyecto social y en la estrategia económica del gobierno. No sólo era patente que el acelerado crecimiento industrial y urbano había traído consigo, además de un país más moderno y con un aparato productivo más diversificado, una estructura del ingreso tan o más concentrada que antes y el surgimiento de dificultades de crecimiento en algunos sectores productivos y marcadas diferencias regionales.

Los sucesos del movimiento estudiantil de 1968 evidenciaban, además, que la sociedad experimentaba un cambio cualitativo en relación al sistema político. El mensaje del movimiento de 1968, se percibió como un preludio de un conflicto social importante. Por lo demás, el sistema político no tenía capacidad para enfrentar estas nuevas circunstancias por vía de sus mecanismos tradicionales.²⁴⁴

²⁴³ Lusting, Nora. Op. cit., p. 102

²⁴⁴ Newell, Robert y Rubio, Luis. Op. cit., p. 121

No es casualidad que el gobierno de Luis Echeverría se viera marcado por la necesidad, ya no sólo de la conciliación política, sino de la búsqueda de consenso hacia las distintas fuerzas políticas. El problema fue que, por primera vez en varias décadas, se subordinó el desarrollo económico a este reto político.

En este marco, se formuló un Programa de Inversión - Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. Dicho programa pretendía hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión, además de buscar que fueran dirigidos a "proyectos prioritarios y de beneficio social".²⁴⁵

Sus objetivos, de carácter social, apuntaban a la creación de "empleos productivos fundamentalmente en el área rural" y a "elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones".²⁴⁶

Una vez más, a la hora de señalar las áreas de impacto de las políticas de inversión, se colocaba al bienestar social junto con la industria, las comunicaciones y los transportes. A partir de ello, se buscaba generar un crecimiento económico del 7 por ciento anual.

En esta forma particular de concebir la estrategia del desarrollo nacional, pareció no existir más el dilema de construir un sistema económico vigoroso, al margen de una sociedad desigual, ya que lo primero debía traer lo segundo. En los conceptos generales del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (1974-1976), se perseguía, por ejemplo, acelerar el crecimiento económico, promover la creación de empleos, y consolidar "la independencia técnica y económica del país respecto al exterior".²⁴⁷

No se comprendía, en realidad, lo contradictorio que resultaba perseguir simultáneamente y sin más, estos objetivos. Se reconocía por ello, que ante los fenómenos del empleo y la concentración del ingreso, el objetivo de la generación de puestos de trabajos para más mexicanos era el más importante en la estrategia de desarrollo.

Al final de la administración, sin embargo, no se había logrado el crecimiento proyectado, el déficit público y la inflación eran considerablemente mayores que antes, y se habían creado resoluciones y leyes que obstaculizaban significativamente la actividad económica.

²⁴⁵ SPP. Op. cit., p. 76

²⁴⁶ Ibid., p. 77

²⁴⁷ Ibid., p. 79

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

Más importante aún, los niveles del gasto total se elevaron enormemente generando el panorama crítico de la economía. En efecto, el crecimiento del sector público supuso un aumento desorbitado del gasto gubernamental sobre la actividad económica total.²⁴⁸

Ello, a la postre, afectaría más a los sectores pobres del país, contra los objetivos sociales que había planteado la administración en un principio, la inflación probó ser más destructiva que la concentración del ingreso que se intentó combatir.

En materia de educación, el gasto de la SEP mantuvo la tendencia ascendente del pasado (página 153, cuadro II). En materia de salud, es claro que las instituciones de seguridad tendieron a recibir un mayor recorte del gasto total que en el pasado, aunque no necesariamente se dio un impulso especial a los servicios de salud comunitarios (salud pública y asistencia) en tanto porcentaje del gasto total (página 161, cuadro III-A). En cambio, si se incluyen las mencionadas empresas paraestatales y organismos descentralizados, el porcentaje dedicado a "bienestar y seguridad social" se incrementa notablemente.

Un cambio importante fue que la Ley del Seguro Social de 1973, estableció los llamados "servicios de solidaridad social" para atender a la población marginada que sencillamente no participa de los servicios de seguridad social ya existentes. Fue así como se creó para la población menos organizada y alejada de los centros urbanos - en materia de salud y en consecuencia con la mencionada ley - del Programa Social IMSS -, COPLAMAR, 1974-1979.

Con todo, las tareas preliminares del programa de solidaridad social apenas plantearon la modificación del sesgo importante: los servicios de seguridad social -de carácter urbano y representativo de grupos medios de la sociedad mexicana- fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social. Ello confirma que los servicios públicos tendieron a favorecer a los grupos medios, políticamente activos, y más relevantes en la agenda social que los grupos marginales de las regiones rurales y apartadas.

La atención del renglón de vivienda durante la gestión 1971-1976 merece un comentario aparte. En la línea de recomponer el apoyo de algunos grupos sociales y políticos -en este caso el del sector obrero- la nueva Ley Federal del Trabajo suponía la creación del

²⁴⁸ Newell, Roberto y Rubio, Luis. Op. cit., p.p. 164-165

Instituto Nacional de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo decidido a convertir el crédito a los trabajadores en la construcción de nuevas viviendas.

Es posible apuntar, por el momento, dos problemas que surgieron de la política social de vivienda: la eficiencia con la que se concretaban los proyectos de vivienda para los trabajadores, llegó a depender de una burocracia que actuaba discrecionalmente en favor de sus grupos predilectos (presumiblemente sindicales); y, aunque se creó una opción interesante en el mercado para la vivienda de la población urbana, esta no llegó a la población más desfavorecida.

En este panorama, aunque el discurso de los planes de este período armonizaron un acelerado crecimiento con una reiterada preocupación social, es necesario advertir que la clave, de semejante planteamiento, se basó en un uso expansivo del gasto público.

De hecho, si bien puede decirse que durante el gobierno de Luis Echeverría el gasto social llegó a sus máximos niveles como porcentaje del gasto total, también es cierto que fue más importante el objetivo global de incrementar la intervención del gobierno en la economía que el objetivo de llevar a cabo políticas sociales que atendieran los rezagos en la materia.

En otras palabras, la acción gubernamental terminó siendo el instrumento para expandir, de hecho, la economía mexicana. A esto se le atribuyó la cualidad de mejorar los niveles de vida de la población, cuando en realidad no hubo esfuerzo equivalente sobre las políticas sociales existentes, el dilema de crecer o repartir se "solucionaba", pues, en el discurso pero no en materia de política social.

Cabe entonces reflexionar sobre la eficacia de las políticas concretas de una administración que pretendió perseguir simultáneamente el mejoramiento de la distribución del ingreso con un acelerado crecimiento de la economía.²⁴⁹

En este punto, el problema no fue tanto pensar que el dilema crecimiento-distribución podría resolverse, como creer que una creciente presencia directa del gobierno como inversionista, productor y regulador lo resolvería. Consecuentemente, lo importante en términos sociales, no debió ser, a secas, una mayor intervención del gobierno sino una presencia gubernamental cualitativamente distinta.

El problema adicional, es que la factura fiscal de estas políticas golpeó, mediante el impuesto inflacionario, justamente a la población más pobre.

²⁴⁹ Ibid., p.p. 136-137

Hacia el final de la administración 1971-1976, la economía comenzó a acusar claramente los efectos de una política expansiva del gasto que no pudo corresponderse con un financiamiento sano. Irónicamente, un gobierno que se había preocupado por la recuperación del consenso nacional, lo encontró al final del camino más erosionado que antes.

Ello le planteó a la siguiente administración un reto semejante, no sólo en términos de la situación del consenso, sino también de la propia estrategia de desarrollo. Esta última no encontró un camino verdaderamente distinto, por lo que a la política económica se refiere. Nuevamente - aunque en condiciones muy diferentes de las que el sexenio 1970-1976 heredó de los años sesenta - se inició con discursos y políticas conciliatorias a fin de restaurar el ánimo de las clases medias y de los grupos del sector privado.

En cuanto a las políticas sociales, aunque parece que hubo avances en la identificación y la definición de los problemas de la marginación, la atención del esfuerzo gubernamental terminó concentrándose en la obtención de abundantes ingresos por petróleo, que no fueron necesariamente aprovechados para más y mejores políticas sociales.

2.4.7. El Periodo 1977-1982

La gestión de José López Portillo volvió a centrarse -con resultados críticos a la postre- en un crecimiento acelerado de la economía, que no necesariamente estaba sustentado en una sana política fiscal, ni en una política económica compatible con los cambios que caracterizaron al resto del mundo. La solución al dilema del desarrollo mediante el crecimiento económico, ocupó un lugar central en la agenda del nuevo gobierno:

La magnitud y el sostenimiento de la actividad económica que implicaría el desarrollo social, se creó con base en diversos planes de desarrollo sectorial, algunos de los cuales se dirigieron a la actividad económica -además de vincularse con objetivos sociales- y otros apuntaban a las áreas de la política social.

Conviene advertir, entonces, que la planeación de la actividad económica prefiguró un crecimiento enorme del sector paraestatal. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), por ejemplo, se proponía aprovechar los excedentes de la riqueza petrolera para lograr un crecimiento elevado y sostenido que terminara por solucionar el problema del empleo en México.

Ello se lograría mediante la reorientación del sistema económico (integrando mejor las normas productivas y desarrollando su potencial exportador); se elevaría "el consumo

social" (el gasto gubernamental en políticas sociales) y el consumo privado; los recursos públicos se invertirían también en infraestructura, apoyando además ramas productivas prioritarias. Se sustentaría así, en el largo plazo, un mayor empleo y un crecimiento sostenido. El PNDI, sin embargo no contemplaba limitación financiera alguna.²⁵⁰

El gasto incontenible que lo caracterizó, sumado a una creciente presencia del gobierno en la economía -en forma tanto directa como indirecta- acabaron por no sólo hacer inalcanzables los objetivos que se perseguían, sino por frenar y retrasar el desarrollo que el país había venido logrando a lo largo de las décadas anteriores.

En efecto, al cabo del tiempo sobrevendría una crisis de inflación y estancamiento cuyo saldo sería un notable "cuello de botella"; un sector paraestatal ineficiente y enorme, un considerable problema de empleo y un persistente fenómeno de pobreza.

El PNDI se dio en un contexto muy específico para la estrategia de desarrollo, que la gestión en turno hubo de haberse planteado y que después se reafirmaría. El primer año se caracterizó por una política económica ortodoxa, la cual procuraba recuperar la confianza del sector privado y las clases medias erosionadas por la misma política del sexenio anterior.

Luego siguieron en que, tras enfrentarse a ópticas diferentes en materia económica y bajo el influjo de recursos petroleros y de deuda, prevaleció la visión que colocaba el crecimiento del sector público como el eje fundamental de un acelerado crecimiento del producto nacional.

En este sentido, dicha visión de la política económica seguía descansando sobre las premisas de una economía que no había de abrirse a la competencia internacional y que, de hecho, había respaldado la decisión de que México no ingresara al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1980.²⁵¹

No por casualidad, tres años atrás el PNDI ya suponía que por concepto de exportaciones petroleras podrían mantenerse altas tasas de crecimiento económico durante muchos años por venir, incluso más allá de 1982.²⁵²

Así las cosas, los objetivos de un desarrollo equilibrado que fortalecía la economía y que inspirara una mayor justicia, fueron planteados sobre la base de un galopante crecimiento económico, que eventualmente dejó de financiarse con el ahorro interno y que no dependió de una plataforma exportadora diversificada para pasar a depender del

²⁵⁰ Legislaciones y Documentos Básicos 1976-1982, Tomo II, p.p. 223-354

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Op. cit., p. 229

endeudamiento externo y de las exportaciones de petróleo. Por ello, las expectativas de un entorno favorable comenzaron a esfumarse en cuanto el petróleo mostró ser una fuente falible de ingresos.

Fue evidente que no era posible mantener un enorme déficit público y una considerable deuda externa sin generar una enorme inflación y, con ello, crear una devaluación de la moneda. Para atender los compromisos financieros con el exterior se requería una provisión de divisas, que ya no era asequible otra vez, por el desplome del monto de recursos recibido por concepto de exportación de hidrocarburos.

Por otra parte, cubrir el déficit de las finanzas públicas llevó a la monetarización de éstas en un intento fallido de evitar el ajuste, que ya resultaba inevitable. Ello redundó en la espiral inflacionaria que no se lograría abatir sino hasta el final de los años ochenta. El efecto combinado de estos factores traía como consecuencia un desequilibrio tal de las cuentas con el exterior, que la devaluación resultó impostergable. En medio de una elevada inflación y sin poder recuperar el crecimiento de la economía, el país se encontró en medio de una crisis profunda.

Cabe preguntarse si el crecimiento logrado durante el período *1977-1981* se tradujo en mayores posibilidades de satisfacer los objetivos sociales que se planteaban en la estrategia de desarrollo. Es claro, como se verá, que la evolución crecientemente desfavorable de los márgenes de maniobra gubernamentales, no habrían de dar un espacio significativo a las políticas sociales en el marco de la "planeación del desarrollo" que tuvo lugar en la aparición del Plan Global de Desarrollo en *1980* (PGD).

En primer lugar, hay que advertir que si bien al principio de la gestión de López portillo se plantearon programas sectoriales cuyos objetivos eran sociales (educación, empleo, alimentación y vivienda), éstos antecedieron por mucho al PGD por lo que, por lo menos, "existieron algunas dificultades de congruencia para su instrumentación y para orientar efectivamente a los agentes económicos".²⁵³

Pero más allá de esto, las posibilidades de la política social se remitieron, en efecto, a la visión de la política económica que privó y sus consecuencias. Un aspecto crucial, quizá el más importante, fue que los programas propuestos se dieron en un contexto muy poco favorable para la instrumentación eficiente de las políticas.

Además, los programas que planteó la administración desde un principio no estaban dirigidos a la población genuinamente de menores ingresos, sino que las políticas de

²⁵³ SPP, Op. cit., p. 100

subsidio y promoción de actividades igualmente beneficiaban a ésta que a los grupos de ingresos medios y altos.

Los subsidios, por lo tanto, eran regresivos en términos de distribución del ingreso. Más importante aún, no eran los individuos el objetivo preciso del desarrollo gubernamental, sino las empresas paraestatales. A fin de cuentas, la expansión del gasto público estaba detrás de la posibilidad de impulsar un crecimiento económico notable. Conforme a ello, tan sólo el gasto público programable aumentó prácticamente 180 por ciento entre 1977 y 1981. Durante este lapso, las políticas del gasto reflejaron un extraordinario incremento de los gastos destinados al desarrollo social (siguiente página, cuadro IV).

Dichos aumentos nos hacen recordar lo ocurrido en la administración 1971-1976. Como entonces y muy a tono con el énfasis en la aceleración del crecimiento económico (que más que sostenido resultó de corto plazo), el gasto económico superó al gasto social no sólo en términos relativos, sino en el ritmo de sus incrementos (página 171, cuadro IV-A).

En principio, podría decirse que las prioridades sociales de planeación gubernamental se vieron reflejadas en un mayor presupuesto. Sin embargo, si se observan las consecuencias que arrojaron esos años de elevadísimo gasto -mismas que se pueden medir en términos de inflación, recesión y caída del ingreso en los ochenta- resulta claro que el dispendio fiscal no resolvió el problema social del país. Se hubiera requerido en todo eso, un programa cualitativamente distinto para las políticas sociales.

La lección que dejó la década de los ochenta es: los objetivos del ingreso por medio de un mayor gasto acabaron en que la población, de menores ingresos, es la más castigada por el impuesto inflacionario y por el estancamiento de la actividad económica.

Si se analiza más de cerca el comportamiento de los recursos destinados al área social, no parece muy claro que los sectores más desfavorecidos de la población hayan recibido el énfasis que sugieren los planes de gobierno (páginas 170 y 171, cuadros IV y IV-A).

Es de comentarse -no desde el ángulo presupuestal sino del de diseño de política- el caso de salud, en donde modificaron los "servicios comunitarios de solidaridad social" elevados en 1973 para que surgiera propiamente el COPLAMAR. Este programa representó más "un amplio esquema financiero que subcontrató un mínimo determinado de programas de asistencia de otros organismos públicos" que un instrumento para enfrentar en forma decidida el problema de la pobreza.²⁵⁴

²⁵⁴ Brachet Márquez, Viviane (1988). "Poverty and Social Programs in Mexico 1970-1980" en *Latin American Research Review*, Vol. XXIII, No. I. USA. p. 228

Cuadro IV
Gasto programable ejercido del sector público presupuestal por clasificación sectorial económica
(Miles de millones de pesos de 1978)

Año	Gasto Total	Total	Desarrollo Social			Económico								Administrativo		
			Educación	Salud y Laboral	Pronasol Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Comunicaciones y Transp.	Comercio y Abasto	Turismo	Energético	Industrial	Desarrollo Rural	Pesca	Adminis-Tración	Justicia y Seguridad	Poderes Legislativo y Judicial
1977	470.16	158.47	67.54	73.44	7.76	9.73	33.88	30.93	1.97	116.07	33.77	42.84	6.01	32.57	12.79	0.77
1978	531.89	173.94	72.91	80.06	9.03	11.95	34.05	37.63	1.98	148.26	35.09	48.26	6.59	32.17	13.08	0.85
1979	601.49	201.18	80.64	68.6	18.42	15.52	41.14	32.05	2.35	176.49	41.77	58.23	6.97	26.10	14.34	0.86
1980	700.36	217.45	84.48	94.75	16.24	21.98	48.19	41.30	2.66	192.81	54.41	84.30	7.97	35.93	14.19	1.15
1981	846.27	264.15	103.47	105.63	25.95	29.09	55.19	63.16	3.00	242.19	65.70	90.00	11.36	31.49	18.91	1.22
1982	623.76	211.04	86.97	85.02	24.04	15.01	42.9	43.70	2.10	166.99	49.76	58.94	10.64	23.29	13.50	0.90
1983	554.25	155.03	64.22	70.67	10.98	9.46	45.35	55.59	1.37	143.81	55.42	53.27	10.51	19.15	13.39	1.07
1984	585.64	161.89	68.98	67.70	15.13	10.08	48.45	54.59	1.39	144.04	77.16	49.59	9.33	20.44	17.30	1.46
1985	529.50	164.80	67.97	66.63	11.63	18.56	46.26	35.54	1.09	126.33	66.50	42.91	7.78	19.24	17.56	1.49
1986	418.60	128.31	50.87	58.13	11.49	7.83	35.54	25.80	0.67	105.87	51.22	34.35	7.39	15.28	12.94	1.23
1987	368.39	112.67	48.01	49.55	5.20	9.90	32.59	23.62	0.68	95.75	47.82	23.49	6.66	12.16	11.54	1.40
1988	459.65	146.94	63.71	67.85	5.85	9.53	32.09	32.35	0.82	125.26	59.07	24.79	3.30	17.55	15.43	2.06
1989	456.71	162.11	69.28	79.00	6.76	7.07	26.61	36.95	0.54	122.97	41.28	25.19	0.80	21.15	16.85	2.27
1990	466.39	175.54	73.15	86.32	11.19	4.89	25.49	38.48	0.92	124.09	27.21	27.21	0.78	14.78	19.03	2.60

Fuente: Elaborado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) con datos de Carlos Salinas de Gortari: Tercer Informe de Gobierno

Cuadro IV-A
Gasto programable por tipo de asignación 1977-1990
(Miles de millones de pesos)
Base 1978 = 100, porcentajes

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

Fuente: Elaborado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) con datos de Carlos Salinas de Gortari: *Tercer Informe de Gobierno*. Anexo

Para concluir, la administración 1977-1982 estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como un programa para beneficiar a los productores agrícolas que dependen de la lluvia como única provisión de agua para sus cosechas.

El SAM fue entonces un programa compensatorio a la producción que estableció precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica.

Es difícil concluir que los resultados de un programa como el SAM haya representado en realidad los objetivos de una política social propiamente dicha o de un programa efectivo dirigido a la población más pobre del país.

Buena parte de las instituciones públicas y de los programas gubernamentales, que se fueron estableciendo y llevando a la práctica durante estos 60 años, respondían a un mandato constitucional, y otros más derivados al propósito de acelerar el crecimiento económico, de orientarlo, de darle sentido socialmente justo o simplemente hacerlo posible.

La superficie beneficiada con obras públicas de irrigación, pasó de 160 mil hectáreas en 1935 a cerca de cuatro millones en 1980. Continuó el reparto de tierra: más de 60 millones de hectáreas fueron entregadas a campesinos comuneros y pequeños propietarios de 1940 a 1980. Se multiplicó el crédito al campo y los insumos y los servicios para estimular la producción agropecuaria. La extensión de la red de caminos superó la cifra de cinco mil kilómetros en 1935, pasando a más de 212 mil en 1980. A ello se suma la rápida expansión de los servicios de correos, telégrafos, teléfonos y, en general las telecomunicaciones. La construcción de aeropuertos y puertos marítimos fue notable. La producción de petróleo y sus derivados - incluyendo la petroquímica - creció varias veces en el mismo período y la generación de energía eléctrica hizo lo mismo entre 1935 y 1980.

Asimismo, la producción de acero, equipo y material de transporte, bienes de capital, fertilizantes, azúcar y otros bienes industriales fueron estimulados mediante la participación del Estado. A ello se sumaron programas puestos en marcha por el gobierno en materia de educación, salud, seguridad social, vivienda, abasto de productos básicos para la alimentación y otros, tendientes a mejorar el bienestar social de la población. Para estimular y darle dirección al proceso de expansión de la economía, se multiplicaron las instituciones públicas de intermediación financiera, al canalizar recursos a actividades prioritarias e indispensables para consolidar la economía.²⁵⁵

No obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido, combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no lograron reducir la iniquidad en la distribución del ingreso, ni atemperar la desigual distribución regional

²⁵⁵ SPP e INEGI. Estadísticas Históricas de México. Op. cit., Tomo I

de los beneficios del progreso. Por tanto, no sacaron de la pobreza, aún extrema, a muchos millones de mexicanos. En suma, después de casi cinco décadas de crecimiento económico subsistían dos Méxicos: el de los más, los pobres; y el de los menos, los ricos.

CAPÍTULO 3

3. La Política Social en México (1982- 1998)

Neoliberalismo, Inequidad y Empobrecimiento

Los años que van de 1982 a 1998, además de inequitativos, fueron empobrecedores. El número de mexicanos que ingresaron a las filas de los pobres, aumentó en términos absolutos y como proporción del total de la población. Con base en datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tan sólo la pobreza extrema pasó de 17 millones de personas en 1989 a 26 millones en 1998; es decir que en diez años el monto se incrementó en 9 millones, lo que significa un crecimiento aproximado de 960 mil personas por año.

Acostumbrados a un proceso de crecimiento económico acelerado, prácticamente sin interrupción durante poco más de cuatro décadas, la sociedad mexicana ha vivido a partir de 1983 la más severa y prolongada crisis económica desde el final de la revolución armada.

Antecedentes

Al concluir los años ochenta, un conjunto de hechos de magnitud mundial influyeron decisivamente en la reformulación del proyecto nacional mexicano, lo que a su vez contribuyó a modificar sustancialmente la naturaleza de la relación de México con el mundo y, en particular, con los Estados Unidos.

El hecho decisivo fue el fin de 45 años de guerra fría entre Estados Unidos y La Unión Soviética. Al fin de cuentas, la mayor capacidad de la economía norteamericana para sostener el costoso esfuerzo de la carrera nuclear, fue la clave de su triunfo sobre la URSS en la dramática competencia entre capitalismo y socialismo, que caracterizó buena parte de la segunda mitad del siglo XX.

En septiembre de 1990, y con el consentimiento de los líderes soviéticos, las dos Alemanias anunciaron su reunificación tras nueve lustros de separación. En ese momento, el bloque soviético en Europa del Este dejó de existir y pasó a ser historia. Pero más sorprendente aún fue que al finalizar el siguiente año, la misma Unión Soviética había desaparecido para dar paso a una multitud de nuevos Estados independientes con una relación no necesariamente armónica.

En febrero de 1992, el principal heredero de la URSS, Rusia, firmó con Estados Unidos una declaración en virtud de la cual los gobiernos de ambos países declaraban que habían dejado de considerarse adversarios potenciales. El mundo bipolar dio paso a otro, unipolar, centrado en la política de Estados Unidos.

Por casi medio siglo, el teatro principal de la pugna entre las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, fue sobre todo el tercer mundo, incluyendo América Latina. Ya sin el enemigo soviético al frente, toda la relación norteamericana con América Latina incluyendo México, cambió.

La victoria norteamericana en la "guerra fría" significó que el capitalismo triunfó definitivamente sobre el "socialismo real". Desde los años setenta, la política neoliberal se aplicó en Chile luego del golpe militar que derrocó al gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende. En los años ochenta, los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos, consolidaron el neoliberalismo, producto directo de la escuela monetaria que, en nombre de la eficacia de la economía de mercado, se ofreció como alternativa tanto del socialismo como del capitalismo del "Estado benefactor" e interventor de Occidente.

Pronto, esa visión se transformó en el paradigma económico y político dominante a nivel mundial. El neoliberalismo favoreció una reducción drástica y permanente de la actividad económica y social del Estado -vista como fuente de ineficiencia y corrupción- en favor de la empresa privada y la competencia real, una alternativa viable a la catástrofe socialista y a los serios problemas del Estado interventor en el capitalismo.

México por su parte, pronto se vio en la necesidad de adoptar las políticas neoliberales auspiciadas por el grupo de los siete G7, y promovidas por el banco mundial y el fondo monetario internacional.

La necesidad urgente que en 1982 tenía el país de contar con el apoyo de

cuantiosos recursos financieros para hacer frente a la caída de los precios internacionales del petróleo y a la rápida elevación de las tasas de interés externas, lo orillaron a plantear una posible moratoria de pagos frente a sus acreedores extranjeros, en caso de no contar oportunamente con el otorgamiento de nuevos créditos y una necesaria reestructuración de pasivos.

El auxilio demandado por México ante los acreedores extranjeros llegó, pero condicionado. Es decir, el gobierno debía comprometerse a realizar un conjunto de reformas estructurales a la economía nacional, tales como: la instrumentación de un “plan de choque” que al mismo tiempo que frenara el crecimiento económico redujera los niveles de inflación; la reducción del gasto público a través de la venta de empresas paraestatales y la eliminación o compactación de algunas estructuras administrativas en el sector público centralizado; y, la reducción o eliminación de subsidios a ciertos productos de consumo básico, entre otras.

3.1. El Período 1982-1988

El contexto que enfrentó la administración de Miguel de la Madrid era definitivamente grave, así lo reconoció abiertamente en su discurso de toma de posesión el 1° de diciembre de 1982, dijo:

“México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el 100%; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos ponen a las empresas del Estado en situación deficitaria, encubre deficiencias y subsidios a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo las provenientes de la explotación del petróleo y de algunos otros productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda pública externa y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyos servicios impone una carga sucesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales; la recaudación fiscal se debilita acentuando su iniquidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha demeritado el ahorro interno y la inversión.

En estas circunstancias, están seriamente amenazadas la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer

necesidades mínimas de subsistencia.

La crisis se manifiesta en expresiones de desconfianza y pesimismo en las capacidades del país para solventar sus requerimientos inmediatos; en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la enconada búsqueda de culpables; en recíprocas y crecientes recriminaciones, en sentimiento de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios, tendencia que corroe la solidaridad indispensable para la vida común y el esfuerzo colectivo.

La crisis se ubica en un contexto internacional de incertidumbre y temor, una profunda recesión está en ciernes. Hay guerras comerciales, incluso entre aliados, proteccionismo disfrazado de librecambismo. Las altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, producen la insolvencia de numerosos países. Al desorden económico mundial se añaden la inestabilidad política, la carrera armamentista, la lucha de potencias para ampliar zonas de influencia. Nunca en tiempos recientes habíamos visto tan lejana la concordia internacional.

Vivimos una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades. No nos abandonaremos a la inercia. La situación es intolerable. No permitiremos que la Patria se nos deshaga entre las manos. Vamos a actuar con decisión y firmeza”.

Esta sensación de haber llegado a un límite peligroso en orden a la estabilidad y viabilidad del sistema heredado del "desarrollo estabilizador", permeaba al ambiente político y social del país al cerrar el año de 1982.

La administración 1983-1988 dio prioridad a mantener, hasta donde fuera posible, los niveles del empleo y el funcionamiento de la planta productiva nacional. Por otra parte, las modificaciones al Artículo 25 Constitucional elevaban a la Carta Magna el principio del papel preponderante del gobierno sobre la actividad económica.

Ello no parecía anunciar alejamiento del papel central de aquél en el desarrollo económico. Sin embargo, la participación ya no sería en el futuro el motor del crecimiento económico, sino el de conductor de un complejo proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales. Se introdujo además el término "descentralización" al lenguaje gubernamental como un nuevo criterio u objetivo de la tarea del gobierno.

Con esto, el nuevo México en que pensaba el gobierno de De la Madrid, era un país no centralizado sino descentralizador, no populista y corporativo sino

liberal y democrático, no patrimonial y corrupto sino moralmente renovado; no ineficiente y desgastado sino nacional y nacionalmente planeado, y no el Estado grande, subsidiador, sino un Estado chico, acotado claramente en sus facultades interventoras, económicamente realista, no deficitario y administrativamente moderno.

Con el paso del sexenio, se podían resumir sus logros en:²⁵⁶

- *No había más Nacionalismo Revolucionario, sino menos nacionalismo a secas.*
- *El país, mucho más que nunca, miraba al norte y pensaba en dólares.*
- *La Democratización Integral falló en lo elemental: Las elecciones.*
- *La caída de los salarios no hablaba de avances en la Sociedad Igualitaria sino todo lo contrario, la inflación propició una gran concentración del ingreso.*
- *Salvo algunas encarcelaciones (Díaz Serrano) y algunas formas de fondo para evitar fugas mayores de fondos públicos, la Revolución Moral no logró hacer retornar la confianza del ciudadano común en la honorabilidad de sus gobernantes.*
- *La Descentralización de la Vida Nacional y la Reforma al artículo 115 Constitucional, terminó en una ampliación del procedimiento de desconcentración administrativa establecida en gobiernos anteriores.*
- *El desarrollo con empleo y combate a la inflación habló por si mismo: Un crecimiento de -5.8 por ciento durante 1983 y algo más del 3% en 1984. Ello castigó el mantenimiento del empleo y conservación de la planta productiva.*
- *La Planeación Democrática, convertida en mesas redondas que legitimaban decisiones vertidas en ponencias, se convirtió en una planeación tecnocrática.²⁵⁷*

Miguel de la Madrid recibió el gobierno de México con una deuda externa de 87,558 millones de dólares, de los cuáles 68.2% correspondía al sector público y el resto al privado. Al concluir su mandato en 1988, la deuda había sobrepasado los 100,000 millones de dólares y era la segunda más grande del

²⁵⁶ Aguilar, Camín y Meyer, Lorenzo (1994). A la Sombra de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y Arena. México. pp. 261-262

²⁵⁷ Ibidem.

mundo. Lo grande de esta deuda significó la erogación de poco más de 800 millones de dólares anuales en promedio para el pago de intereses, y fue una de las principales razones por las cuales la economía mexicana no pudo recuperar el crecimiento y se estancó a partir de 1982.

La debilidad de la economía llevó a reconocer la inviabilidad del modelo económico vigente desde los años cuarenta, que estaba basado en el mercado interno. El nuevo gobierno propuso como remplazo de lo anterior, una reconversión de todo el aparato productivo mexicano para lograr que el nuevo motor del desarrollo fuera el mercado externo.

De ahí que en 1985 México aceptara finalmente solicitar su entrada al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT) e iniciar una abrupta apertura de su economía, apertura que tuvo grandes costos para una industria acostumbrada a una gran protección arancelaria y administrativa, tal y como los Estados Unidos habían sugerido sin mucho éxito poco antes de la crisis de 1982.

El cambio de modelo económico a que obligó el fracaso de la petrolización, significó respecto al anterior no sólo la disposición de poner en práctica una apertura gradual del mercado mexicano a los productos extranjeros, sino también a la inversión foránea (que en 1987 llegó a los 21,000 millones de dólares), así como la disminución del papel del Estado como productor de bienes y servicios, y como subsidiador y regulador de mercados; al concluir el gobierno de López Portillo, pertenecían al sector público 1,155 empresas y organismos. Al terminarse el sexenio de Miguel de la Madrid, se habían reducido a 412.

Todo ello, más el pago puntual de la deuda, condujo a un acercamiento objetivo de los proyectos económicos de México y Estados Unidos. Juntamente por lo anterior, hubiera sido de esperar una relación hasta cierto punto más cordial entre gobiernos de los dos países; relación afectada por la participación del gobierno mexicano en el grupo de Contadora, el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, y la posición ultra conservadora de Ronald Reagan.

3.1.1. El Impacto Económico de la Crisis en el Bienestar Social

3.1.1.1. La Explicación Económica

Más de cincuenta años de crecimiento alto y sostenido resultaron insuficientes para resolver los problemas de la pobreza y desigualdad. Un sexenio de estancamiento económico bastó para perder mucho de lo poco hasta entonces alcanzado. El período recesivo en el que entró la economía mexicana a partir de los primeros años de los ochenta, marcó el fin, como ya se ha señalado, del modelo de crecimiento basado en la protección a la industria y en el ejercicio expansionista de la política económica.

No está de más repetir que el crecimiento, sobre todo en los setenta, superó la capacidad real de la economía. Es decir, fue un crecimiento impulsado con endeudamiento externo y con la efímera riqueza derivada de las exportaciones petroleras, y no por aumentos reales en la productividad de la economía en su conjunto.

La productividad de la industria nacional, por ejemplo, llegó a rezagarse no sólo respecto a los países industrializados, como Estados Unidos, sino también a la de aquéllos países con un nivel de desarrollo similar al de México. Es evidente que éste período de estancamiento económico con inflación, repercutió negativamente en los niveles de vida de la mayoría de mexicanos, inclusive en la de aquéllos que hasta entonces, se habían visto beneficiados: Los sectores medios. El contexto de recesión hizo imposible generar los empleos requeridos para ocupar a la población que cada año se incorporaba en el mercado de trabajo, y mucho menos para superar el desempleo heredado de años anteriores.²⁵⁸

La inflación fue deteriorando los ingresos reales de la población, a excepción de aquéllos que pudieron exportar sus capitales al exterior. Hay que recordar que este deterioro general en los niveles de vida sucedió en un contexto ya de por sí patético. Según la encuesta Ingreso-Gasto de 1987, el 34 por ciento de las familias encuestadas tenían ingresos por debajo del salario mínimo vigente entonces.

Las políticas de ajuste, que en los primeros años de la crisis se instrumentaron para sortear el gran desequilibrio de la balanza de pagos, implicaron entre

²⁵⁸ Trejo, Raúl (1992). El Futuro de la Política Industrial en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. pp. 89-94

otras cosas, una gran austeridad en los manejos de los recursos públicos. El recorte del gasto, evidentemente supuso costos que era inevitable afrontar: seguir por la ruta de estancamiento e inflación hubiera empobrecido aún más el país y hubiera hecho inviable todo intento de recuperación económica.

La carga de la deuda sobre las finanzas públicas, hizo más severo el recorte en renglones como los de inversión y gasto social, e hizo impostergable la reducción de subsidios, particularmente aquéllos destinados a empresas paraestatales. El recorte de subsidios a estas entidades fue posible al ser ajustados los precios de los bienes y servicios que proporcionaban. En casos extremos, implicó el cierre de empresas invendibles. Todo esto hizo posible que el déficit financiero del gobierno, de 17.3 por ciento del PIB en 1984, se redujera a 9.5 por ciento en 1985.

Como la prioridad de la política económica en esos años era el equilibrio de la balanza de pagos, el tipo de cambio se ajustó de acuerdo a este objetivo. Sucesivas devaluaciones fueron requeridas para frenar las importaciones y promover la venta de productos mexicanos en el exterior. Con el ajuste que experimentó el tipo de cambio en 1985 y la tasa de deslizamiento en la paridad que le acompañó en los meses sucesivos, se alcanzó un margen de subvaluación que hizo posible este objetivo.²⁵⁹

Las exportaciones mexicanas de productos no petroleros se triplicaron entre 1986 y 1988. La búsqueda del equilibrio externo por este medio, sin embargo, tuvo implicaciones en la inflación, aun cuando, previendo este efecto, se haya dado inicio al proceso de liberalización comercial.

Con la balanza externa en condiciones favorables, pero con los precios aumentando rápidamente, la inflación volvió a ser el blanco principal de la política económica. El proceso inflacionario, sin embargo, parecía resistirse a los instrumentos ortodoxos de estabilización -la política monetaria y fiscal- y precisaba que se trabajara en contra de su componente inercial: la incertidumbre.

De esta manera, se optó por la heterodoxia y se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987. En el marco del pacto, se establecieron diversos compromisos entre gobierno, sindicatos y cámaras industriales y comerciales que sirvieron para fijar expectativas y reducir la

²⁵⁹Ibid., pp. 95-96

incertidumbre siempre presente en procesos de esta naturaleza.

El "éxito" del PSE, más tarde llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, también estuvo apoyado en la reestructuración de la deuda dentro del marco de negociación que el Plan Brady ofreció. Se calculó, como resultado del acuerdo, una reducción de transferencias netas al exterior de alrededor de cuatro mil millones de dólares para los años entre 1989 y 1994. Pero quizá más importante que este ahorro, fue el impacto del acuerdo sobre las experiencias de los agentes económicos.²⁶⁰

Un clima de mayor certidumbre hizo posible una baja considerable en las tasas de interés reales y el regreso de capitales, así como la entrada de nueva inversión. Indudablemente, estos aspectos fortalecieron las finanzas públicas y posibilitaron de manera aunque fuera frágil, la estabilidad de precios con un modestísimo repunte económico.²⁶¹

No obstante, llegar a este punto tomó casi una década y no los tres años que se pronosticaron en el inicio de la crisis de 1982.

3.1.1.2. Los Costos del Ajuste del Gobierno Delamadridista

La caída en los salarios, el crecimiento en los niveles de desempleo y la disminución del gasto público destinado al sector social, al combinarse con la reducción en el nivel general de actividad económica y un fuerte proceso inflacionario, hizo a la sociedad mexicana durante los años de crisis, más desigual de lo que ya era y, además la empobreció. Algunas cifras muestran con evidencia este efecto negativo entre 1982 y 1989*

- ♦ El PIB por persona disminuyó alrededor del 14% en términos reales.
- ♦ El servicio de la deuda externa representó aproximadamente el 6.7% del PIB.
- ♦ El PIB agropecuario por persona fue en 1988 menor al de 1961.
- ♦ La inversión pública federal que en 1980 representó el 25% del PIB agropecuario cayó en 1988 tan sólo al 3.2%

²⁶⁰ Loeza, Soledad y Segovia, Rafael –Comps- (1997). La Vida Política Mexicana en la Crisis. Editorial Cal y Arena. México. p. 68

²⁶¹ Ibid., p. 69

* Fuente: INEGI y Banco de México.

- ♦ El número de pobres de *1982 a 1987* pasó del 40% de la población total al 60%.
- ♦ Ocho de cada cien mexicanos ganaban a principios de los ochenta más de catorce salarios mínimos en *1987* se redujo sólo a cinco.
- ♦ Entre *1982 y 1987*, el salario mínimo cayó en más del 40%.
- ♦ La participación de la masa salarial en el reparto global de la riqueza bajó de: 42% a 30%, según unos autores y del 37.4% al 29.9% según otros. En cualquier caso, regresaron al nivel de *1966*.
- ♦ A fines de *1983* en la ciudad de México 24 de cada cien no tenían trabajo, en *1985* el número ascendió de 34 a cada cien.
- ♦ El gasto social disminuyó en un 25% en salud, un 33% en educación entre *1982 y 1988*.
- ♦ En *1986* el gasto público en salud fue el más bajo de los últimos 20 años.
- ♦ La mortalidad infantil ascendió de 40 muertes por cada mil en *1980*, a 51 de cada mil en *1984*.
- ♦ Las incapacidades permanentes (IMSS), fruto de la falta de capacitación y mantenimientos de instalaciones pasó de 16 mil en *1981* a 24 mil en *1986*.
- ♦ En *1982* lograban terminar el ciclo de educación media superior 42 de cada cien alumnos; en *1986*, sólo terminaban 21 de cada cien.
- ♦ Entre *1982 y 1986* el consumo anual de carne de res de los mercados disminuyó de 16 a 7.9 kilos por persona; el consumo de leche de 108 litros a 74 litros por persona y la carne de pollo de 5.4 a 3.5 kilos por persona.
- ♦ Hechas las cuentas del poder adquisitivo sobre los ocho productos básicos: Tortilla, frijol, carne de res, azúcar, café, huevo, leche y manteca, el poder adquisitivo del salario mínimo de *1986* era el mismo que en *1940*.

México vivió en esos años una reconcentración de la riqueza nacional en manos de quienes ya la concentraban por varias vías: inflación, rentas financieras, facilidades especulativas, política cambiaria. En efecto, al agudo proceso inflacionario de los ochenta, que de por sí enriquece a quien tiene y empobrece a quien no, la desigualdad mexicana de fin de siglo sumó extraordinarias ventajas:

1. *Altas tasas de interés que premiaron rentistas con ganancias seguras equivalentes a dos o tres veces la inflación e hicieron pasar el valor de las rentas financieras del 4.2% del producto nacional en 1970 al 13.5% en 1985.*

2. *Un mercado de valores que, antes del desplome en octubre de 1987, otorgó rendimientos promedio del 600% anual (1987) y que fue lugar de formación de vertiginosas e inmensas fortunas especulativas.*
3. *Una política de sobrevaluación del peso sostenida hasta 1982, que premió con sus devaluaciones de ese año a quienes habían sacado su dinero del país para convertirlo en dólares. Calculadas conservadoramente por un especialista, esas ganancias fueron equivalentes, en diciembre de 1982, a 12.2% de la riqueza nacional producida ese año. La política contraria, de agresiva subvaluación del peso desde 1983 premió por su parte otro tipo de concentración sectorial – exportadores, maquiladores e industria turística-.*
262

Lo anterior puede dar una idea del volumen de la transferencia a esos sectores el que entre 1986 y 1987 los exportadores mexicanos hayan obtenido, según los cálculos del economista francés, Máxime Dunaud, una ganancia extra de unos cuatro mil millones de dólares, casi la mitad del servicio de la deuda externa mexicana.

Así, al terminar la década de los ochenta, el mapa de la distribución del ingreso y la desigualdad mexicana había dado un salto regresivo, o si se prefiere, un salto hacia adelante en materia de concentración de la riqueza. En una población de 85 millones de habitantes, casi la mitad, unos cincuenta millones, sobrevivía con ingresos menores de dos salarios mínimos (unos 200 dólares mensuales), y sólo una veinteava parte, unos cuatro millones y medio de personas, vivía con ingresos superiores a veinte salarios mínimos (arriba de los cuatro mil dólares al mes).²⁶³

No fue sólo una década perdida (en el caso que nos ocupa un sexenio) para el desarrollo, sino también para la distribución de la riqueza. Al terminar los ochenta, la desigualdad agudizó la pobreza en la base de la pirámide y ratificado y ampliado la hegemonía económica de la cúspide.

3.2. El Período 1988-1994

Introducción

La selección del candidato, Carlos Salinas de Gortari, había suscitado simpatía

²⁶² Castañeda, Jorge (1996). *El Futuro en Juego*. Editorial Oceano. México. pp. 47-52

²⁶³ Aguilar, Camín Héctor y Meyer, Lorenzo. Op. cit., p. 272

empresarial ante la perspectiva de garantizar ortodoxia económica vs populismo. El perfil del que sería nuevo mandatario, aseguraba continuidad en la modernización económica. Corresponsable en la factura del Plan Global de Desarrollo 1980, se le atribuían muchas de las medidas adoptadas a partir de 1983. El proyecto económico salinista, garantizaba una secuencia del cambio estructural cuyas bases estaban colocadas.

Al tomar posesión de la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, el 1° de diciembre de 1988, señaló que debían crearse un millón de empleos cada año, simplemente para evitar que el desempleo siguiera aumentando. Si el pago de la deuda se condicionaba al crecimiento de la economía y se liberaban recursos suficientes para garantizar, hasta el año 2000, un ritmo del 2.5% de crecimiento anual - el promedio entre 1982 y 1988 fue de - 4 % -, para el fin de siglo los mexicanos habrían recuperado el ingreso per capita que tenían en 1980.

Si en el curso de los siguientes seis años el salario real de los mexicanos se duplicaba, lo cual no había sucedido en la historia del salario en México durante ningún sexenio, para 1994, al final del sexenio de Salinas de Gortari, el salario de los mexicanos volvería a tener apenas su nivel de 1982.²⁶⁴

La infraestructura productiva y de comunicaciones del país, exigía operaciones de salvamento en muchas zonas. Así, por ejemplo, la desinversión de los ochenta en la industria petrolera, auguraba un sexenio de caída progresiva de la producción de crudo si no se reactivaban de inmediato las tareas de exploración y explotación primaria. Había un millón de solicitudes telefónicas no atendidas y otro tanto de servicios precarios, inestables o de baja calidad.

Y desde tiempo atrás, se oían en la industria eléctrica voces que anticipaban los estragos de la desinversión; sí el país crecía otra vez, no habría suficiente electricidad para satisfacer la demanda. Por último, había en la sociedad mexicana, al iniciarse el gobierno de Salinas de Gortari, otras dos grandes dudas de fondo, aparte del reclamo electoral, la duda de si el gobierno podía controlar a la población armada que transcurría por su territorio: policías, narcos, hampa, delincuencia, bandas y los pequeños ejércitos privados o corporativos que parecían haberse multiplicado hasta convertir la demanda de seguridad pública en uno de los más fuertes reclamos de los ciudadanos.

²⁶⁴ Aguilar Camín, Héctor (1993). Después del Milagro. Editorial Cal y Arena. México. pp. 260-265

También, existía la duda de si el régimen y su gobierno podrían sobreponerse a la presión y la autonomía de los enclaves corporativos, que su propia acción clientelar había creado: sindicatos dirigidos por férreas camarillas dirigentes, capitales demandantes de certidumbre sin fin para especulaciones sin riesgo, y un gobierno atrapado entre su proyecto de un cambio necesario pero impopular, y las inercias abusivas de un sistema injusto y predador, pero poderoso y amenazante.

Para efectos de la presente investigación, el período de gobierno del Presidente Salinas de Gortari, se ha dividido en seis grandes tópicos que, por su importancia, son relevantes para el objeto de estudio de este trabajo de tesis. Dichos tópicos son: el Proyecto Salinista de Reforma del Estado; el Programa Nacional de Solidaridad; el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y Canadá; el EZLN (La Rebelión Armada); el Programa de Privatizaciones; y, las Revelaciones del "Error de Diciembre".

3.2.1. El Proyecto Salinista de Reforma del Estado

En su primer Informe de Gobierno, el presidente Salinas reiteró los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo: recuperar el crecimiento sin inflación, elevar el bienestar de la población y ampliar la vida democrática.

En abril de 1990 consideró pertinente abundar en la revista Nexos, sobre la Reforma del Estado, como presupuesto de la modernización, ahí señaló en defensa de su proyecto entre otras cosas que:

El crecimiento demográfico, el vasto proceso de urbanización, el agotamiento de un modelo, que en otro momento fue exitoso y los rezagos ancestrales en el campo, y los traslados de los campesinos a la periferia de las ciudades, habían generado presiones internas que inducían a la modernización.

Asimismo, argumenta que dichos acontecimientos generaron diferencias sociales e incrementaron los enclaves de pobreza extrema, mismos que sería necesario erradicar. Y que por tal razón, las demandas de la sociedad se habían vuelto más complejas y el aparato estatal había crecido desordenadamente a grado tal de que el Estado "proveedor" se había inhibido ante las fuerzas de la sociedad misma.

Por otra parte, señala que, las condiciones objetivas de la demanda nacional en

los años ochenta fueron críticas: La población creció menos de lo pronosticado, pero más de lo deseable; se detuvo el crecimiento, la crisis le impidió al Estado cumplir con las clases populares y aun con las clases medias, todo lo cual incrementó tensiones sociales y políticas.

Además, la deuda contraída debilitó más al Estado en medio de una crisis fiscal sin precedentes. El ensanchamiento del Estado había sido indispensable en el período de construcción: toda vez que, transformó al país y cumplió su cometido. Pero, al proliferar, el Estado se debilitó y descuidó la atención de las demandas populares.

En este orden de ideas, Salinas recomienda que el proyecto nacional no debía permanecer aislado de la transformación mundial, que obviamente serían más los riesgos, pero también las oportunidades.

En este sentido, la globalización impone una intensa competencia. Razones internas y externas demandan, pues, el cambio. Así, la sociedad reclama un Estado democrático, pero fuerte y que garantice la paz social. México ya no requeriría más de los servicios de un Estado paternalista para que le continúe resolviendo pasivamente sus problemas, pero sí de uno que promueva la justicia social participativa. El Estado mexicano, debe por tanto, crear las condiciones necesarias para que la sociedad asuma su papel.

Además, Salinas menciona en el texto que no hay otra opción, que aun cuando el Estado quisiera permanecer proveedor, paternalista y absorbente, lo haría cada vez de manera menos eficiente, hecho que lo conduciría, palmo a palmo a un mayor debilitamiento. Por tal motivo, había que estar en sintonía con el nuevo panorama internacional, mismo que viene mostrando día con día que el Estado avasallador está en retirada.

La argumentación del presidente se dirigió a demostrar que al Estado se le fueron los recursos en la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño y que ahora había que liberar recursos atados en empresas públicas, para atender las demandas sociales. La modernización fortalecería la capacidad del Estado para responder a sus funciones básicas. No se trataba de una "reestructuración económica aislada, de escritorio", sino de una "transformación de la vida entera".

En la exposición del proyecto salinista no se renuncia a la responsabilidad social del Estado. Se propone ejercerla racionalmente y en confrontación

cotidiana con la realidad y con la fantasía.

El Programa Nacional de Solidaridad se convierte en el instrumento para reconocer las "carencias y demandas enormes de la población". Los recursos para atenderlas se obtendrían de la venta de empresas paraestatales. En este sentido, no existía intención "populista" y sólo se pretendía alentar la participación de la comunidad en la parte de los costos. Salinas insistió en legitimar las privatizaciones más allá de la mera racionalidad económica, otorgándoles contenido social.

El proyecto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales.

Los recursos por privatizaciones (y los liberados por la renegociación de la deuda) se dedicarían, pues, a fortalecer empresas verdaderamente estratégicas, como PEMEX y la CFE; la infraestructura para el crecimiento y asegurar la justicia social.

No se reformaba el Estado para suprimir prestaciones sociales sino para hacerlas llegar a sus legítimos destinatarios. Aumentaría la inversión pública en un 14% y el gasto social pasaría de un 29% a un 37%. A Carlos Salinas le interesaba demostrar que estaba comprometido con una modernización "nacionalista y popular", que promovería justicia y libertad, sin olvidar la defensa de la soberanía.

Sin embargo, la secuencia de los acontecimientos puso en evidencia que la Reforma Salinista del Estado no siempre logró "el encuentro con el creciente pluralismo en todos los ámbitos de la vida en México". No sólo por el peso de intereses creados de una burocracia creciente y dominante, sino porque no se entendió que el cambio no podía dismantelar tan fácilmente la herencia del pasado y empezar de cero.²⁶⁵

La estabilización macroeconómica se colocó en el centro del proyecto, procurando el control de la inflación para propiciar un crecimiento sano. La

²⁶⁵ Ibid., p.268

inflación fue controlada y el crecimiento se reanudó con los efectos, sobre todo subjetivos, de la renegociación de la deuda y la inyección de inversiones, en los primeros tres años. Después se inició un declive hacia el crecimiento cero que culminó en 1995.

La microeconomía resultó tan perdedora (empresas quebradas, desregulación fallida, desempleo y salarios reales en picada) que los aciertos macroeconómicos llegaron a parecer efímeros. Particularmente después del llamado "Error de Diciembre".

El común denominador de los quebrantos de tan ambiciosa Reforma del Estado, según consenso de los críticos del período salinista, era la falta de verdadero avance democrático sin el cual estaba condenado al fracaso cualquier intento de reforma. Cambios que si se hubiesen dado en un ambiente democrático, podrían haber resultado valiosos.

3.2.2. El Programa Nacional de Solidaridad

En diciembre de 1988, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue creado por el presidente Carlos Salinas de Gortari. La justificación del programa se fundó en que ante la escasez de recursos de la década de los ochenta, era necesario construir mecanismos alternos de financiamiento y gasto que permitieran canalizar mayores recursos a la atención de las necesidades más elementales de la población.

Sin embargo, el sólo aumento en la disponibilidad de recursos, no era suficiente para comenzar a remontar los rezagos históricos. En este sentido, se diseñó una alternativa para darle un rango distinto, pero más eficaz y directo al gasto social. Se promovió la apertura a la participación social y organizada para darle un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto.

El Programa Nacional de Solidaridad fue así, "el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y político".²⁶⁶

En su primer informe de gobierno, Salinas, reconoció que la gestión de la política social anterior ya no respondía a las nuevas demandas de la sociedad:

²⁶⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1992). El Programa Nacional de Solidaridad, México. p. 17

“Hoy la demanda social ya no se agota en la petición; se vincula estrechamente a las fuentes de respuesta a partir de la participación, incluso, en los órganos de planeación de la política social. En este sentido, Solidaridad surge no sólo como un aparato institucional y burocrático más, sino como recurso público como una normatividad que puede permear y contagiar con su método y filosofía al conjunto del sector público en el marco de una amplia reforma del Estado y sus instituciones”.

Los planteamientos del programa se sustentan en un diagnóstico de como se venía aplicando la política social, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, durante los gobiernos anteriores al de Salinas.²⁶⁷

Así, la oferta burocrática generó:

- Un sistema de decisiones jerárquico y centralizado de política social.
- Autonomía creciente del aparato burocrático respecto de los beneficios de la política social y, por tanto, una cada vez mayor separación entre las acciones del Estado y la participación social.
- Una tendencia, por inercia, al crecimiento desmedido del gasto social - sobretodo, pero no únicamente, del gasto corriente -, fuente de reproducción, legitimidad y poder de la burocracia.

Por el lado de la demanda, la organización social sufrió un proceso paralelo de burocratización y sectorización gremial que fue diferenciando a los usufructuarios de los derechos sociales de aquellos carentes de acceso a ellos, si no pasaban por el filtro de la organización corporativa. La gestión de la demanda social, entonces, adquirió una serie de características:

- Predominio de un segmento de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social, excluyentes de nuevos intermediarios y representantes directos de las comunidades.
- Inflación de la demanda social vía negociación de demandas y de hechos sociales indeterminados en su ubicación y garantía, a la vez que se operaba una apropiación estrictamente gremial y excluyente de sectores sociales no corporativizados.
- Cultura popular peticionista y pasiva que retroalimenta la tutela estatal y las prácticas clientelistas con la sociedad.
- Una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales en el Estado.

²⁶⁷ Ibid., pp. 19-34

3.2.2.1. La Propuesta del PRONASOL

El consejo consultivo del programa presenta sus objetivos generales de la manera siguiente:

- ♦ Ampliar la cobertura de la política social hacia una reapropiación de los espacios públicos y gubernamentales por la sociedad en movimiento. La generalización de los derechos sociales no puede, después de la experiencia del siglo XX, disociarse de un proyecto de expansión democrática y de afianzamiento del Estado de derecho.
- ♦ Aumentar la eficacia social de las políticas públicas ha requerido, a su vez, de un nuevo dibujo institucional que modifique prácticas burocráticas, abriendo nuevos canales de participación social. En ese sentido, la viabilidad de un proyecto de expansión democrática, exige, a su vez, de una Propuesta de Administración Pública en la que haya fuertes intervenciones de la sociedad. Así se rehabilitaría a "lo social" como espacio central de un nuevo esquema de gobernabilidad democrática. Por ello habría que agregar a este nuevo Estado el adjetivo de democrático.
- ♦ La complejidad de la sociedad contemporánea y sus nuevas tendencias participativas no son ajenas a la estrategia reformadora. Por el contrario, de lo que se trata es de convertir su nuevo perfil en el eje dinamizador de un nuevo pacto social. Para ello, la sociedad organizada debe recuperar todas las virtudes - y asumir los riesgos - que implica una mayor autonomía de decisión interna y de propuesta. De esta manera, el nuevo perfil de la organización social no es ajeno, sino parte decisiva, en la integración de las libertades individuales y el reforzamiento del Estado democrático de derecho, vigorizando con ello la responsabilidad del Estado social.
- ♦ Por último, en el largo plazo, la tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas y de promoción abierta a la economía fundada en una mayor intervención de la sociedad y en una reorientación estratégica del Estado. De lo que se trata es de proporcionarle contenido a la reforma del Estado en marcha para avanzar hacia la constitución de un Estado social, democrático y de derecho.

3.2.2.2. Resultados Generales del PRONASOL

Con motivo de la II cumbre de desarrollo social en Copenhague, la Secretaría de Desarrollo Social elaboró un documento evaluatorio sobre los resultados del programa de 1988 a 1994. En dicho documento, la Secretaría de Desarrollo Social pretende destacar los logros más sobresalientes del pronasol. Las cifras y acciones proporcionadas por en el documento, provienen de los informes de gobierno del sexenio salinista. A continuación se presentan los datos y acciones más relevantes del documento en cuestión, mismos que servirán para contrastar posteriormente con las críticas que al PRONASOL se han hecho por

diversos estudiosos del programa.

a) El gasto Social

En México, el combate a la pobreza se ha dado en un contexto de incremento del gasto público social en términos reales en proporción del producto interno bruto. El sector de desarrollo social incluye acciones en materia de educación, salud, trabajo, desarrollo urbano, agua potable, ecología, abasto y, desde 1988, solidaridad.

**México. Gasto en Desarrollo Social
como proporción del PIB**

<u>Año</u>	<u>%</u>
1988	6.1
1989	6.2
1990	6.5
1991	7.7
1992	8.6
1993	9.5
1994 e)	10.1

e) Estimado

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal varios años,
y Presupuesto de Egresos de la Federación.

La reestructuración del gasto público permitió que cada uno de los componentes del desarrollo social observara una sustancial mejoría en los últimos años. Los recursos de educación se duplicaron en términos reales, en salud crecieron 81 por ciento, en desarrollo urbano, agua potable y ecología 51 por ciento y en desarrollo rural 44 por ciento.

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad, el gasto acumulado total en los últimos seis años fue de 17 mil 347 millones de dólares, de los cuales el 66.7 por ciento correspondió a recursos federales y el 33.3 por ciento a los estados y aportaciones de los beneficiarios.

Estos recursos se destinaron en un 53 por ciento a programas sociales (salud, educación, servicios básicos), en un 15 por ciento a programas productivos y en 20 por ciento a obras de infraestructura para el desarrollo regional. El 12 por ciento restante se dedicó a acciones de apoyo.

México. Participación del Gasto en Desarrollo Social del Gasto Programable
Presupuestal *
(Distribución Porcentual)

Sector	1991	1992	1993	1994
Total Gasto Programable	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo Social	45.5	50.2	52.7	52.6
Educación	18.4	20.2	22.6	22.6
Salud y Laboral	21.3	22.2	22.9	21.9
Solidaridad	3.0	3.4	3.6	3.9
Desarrollo Urbano, Ecología y Agua Potable	1.8	2.6	2.4	3.0
Programa Social de Abasto	0.9	1.4	1.1	1.2

* No incluye Poderes Legislativo y Judicial, Organos Electorales, Tribunales Agrarios y Tribunal Fiscal de la Federación.

Nota: En el gasto programable se clasifican los siguientes sectores: desarrollo rural, pesca, desarrollo social, comunicaciones y transportes, comercio, turismo, energético, industria y minería, seguridad nacional y procuración de justicia y administración.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Grupos de población atendidos

El Programa Nacional de Solidaridad, se ha orientado prioritariamente a la atención de los grupos indígenas, campesinos y colonos urbano-populares en condiciones de pobreza. Dentro de ellos destacan las acciones de apoyo a los niños de edad escolar, las mujeres, los jóvenes y los jornaleros agrícolas y emigrantes.

Con la aplicación de diversos programas de bienestar social y de infraestructura, se realizaron más de 523 mil obras de apoyo a estos grupos de población.

La información censal de 1990 mostró que la población indígena vivía en condiciones sociales más precarias que el resto de la sociedad, situación que se agudizaba mientras mayor era la densidad de la población indígena por municipio y localidad.

Para mejorar la situación de los indígenas se llevan a cabo, en forma coordinada con otras instituciones, diversas obras de acciones de tipo social, productivo, cultural y de procuración de justicia, con respeto a sus iniciativas, formas de organización comunitaria y valores tradicionales. Entre 1989 y 1994, se ejercieron alrededor de 2 mil 835 millones de dólares en apoyo a la población indígena en 23 estados del país, falta la mayoría de los grupos étnicos.

Entre los mecanismos más importantes, destacaron 142 Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, creados a partir de 1990, que tienen por objeto financiar directamente los proyectos productivos viables de los indígenas. Las organizaciones que deciden participar en este tipo de apoyo productivo, realizan una asamblea constitutiva del Fondo Regional de Solidaridad y eligen un Consejo Directivo en el que quedan representadas directa y democráticamente.

Asimismo, desde 1989 se otorgó apoyo a los productores de café, que en su mayoría eran indígenas y que enfrentaron, a finales del decenio pasado, la más grave crisis de su actividad. El programa impulsó los procesos organizativos y productivos de los cafecultores minifundistas, apoyando directamente las fases de producción, industrialización y comercialización mediante créditos a la palabra, recuperables.

Por otra parte, mediante acciones de reparación y equipamiento, Solidaridad mejoró la infraestructura educativa de casi la totalidad de albergues escolares que dan alojamiento y alimentación a 58 mil niños indígenas que cursan la educación primaria.

En 1990 se emprendió un programa con jornaleros agrícolas, cuyo objetivo fue superar la pobreza de esta parte de la población campesina, la cual está integrada por un importante conglomerado indígena. La problemática que enfrentan estos trabajadores migrantes se caracteriza por el abandono temporal de su lugar de origen -donde no existen oportunidades de trabajo- para emplearse en zonas cuya actividad agrícola moderna requiere de su fuerza

laboral, pero en las que no existen las suficientes condiciones de seguridad, higiene y servicios básicos.

No obstante que en los últimos años se han realizado obras y acciones sin precedente con recursos presupuestales crecientes en favor de las comunidades indígenas, todavía falta mucho por realizar, sobre todo, porque los integrantes de estos pueblos han padecido un rezago histórico, difícil de superar en el corto plazo.

c) Impacto en el nivel de bienestar social

En materia de servicios básicos en las comunidades rurales y colonias urbano-populares, la situación era la siguiente.

En 1989, aproximadamente 14 millones de habitantes no tenían acceso a los servicios institucionales de salud; sólo en educación básica existía un déficit de 82 mil espacios educativos, la eficiencia terminal en el nivel primaria era del 56 por ciento; la población analfabeta mayor de 15 años ascendía a 3 millones 53 mil 800 habitantes y casi mil planteles escolares requerían acciones inmediatas de reparación. En 1990 el 20.8 por ciento de la población carecía de agua potable; 36.7 por ciento de drenaje y el 17.5 por ciento de energía eléctrica.

En materia de vivienda, el déficit en 1990 era de 4.7 millones, tanto de vivienda nueva como de viviendas que requerían mejoramiento. El problema en la tenencia de tierra se había agudizado, particularmente por los asentamientos humanos irregulares que se suscitaron en las colonias populares de diversas ciudades; el rezago estimado en 1988 ascendió a más de 1.7 millones de predios cuyos poseedores demandaban su regularización.

Este constituía un panorama de carencias en materia de bienestar social en México a fines de los ochenta; el reto era enorme y su atención impostergable. Enseguida se enumeran los resultados relevantes:

- Los trabajos de infraestructura de salud permitieron en conjunto ampliar y mejorar la cobertura del servicio, en beneficio de 10,5 millones de mexicanos.
- Con las acciones de los programas educativos, hasta 1994 se logró cubrir el 99 por ciento del rezago de espacios educativos y se proporcionó mantenimiento al 100 por ciento de escuelas que en 1989 se registraban en mal estado, se apoyó a un millón 196

mil niños a terminar su educación primaria mediante estímulos económicos, despensas familiares básicas y servicio médico.

- ♦ Con la construcción, ampliación y rehabilitación de 10 mil 449 sistemas de agua potable y 4 mil de alcantarillado, ha disminuido el rezago en 97.6 por ciento en el primer caso y en 46.4 por ciento en alcantarillados, las acciones ejecutadas beneficiaron a 16.3 y 13.7 millones de personas, respectivamente.
- ♦ La introducción de servicios de agua potable y alcantarillados en colonias y poblados, ofrece a los habitantes de las mismas, mayores posibilidades para la construcción de calles y avenidas. En esta materia Solidaridad atendió a 9 mil 652 colonias en las que se pavimentaron 41.3 millones de metros cuadrados de calles y avenidas, y se construyeron 7.3 millones de metros cuadrados de banquetas y 4 mil 270 kilómetros de guarniciones.
- ♦ Con los trabajos de electrificación apoyados por Solidaridad se suministró el fluido eléctrico a 5 mil 230 colonias y 14 mil 003 poblaciones rurales en beneficio de poco más de 20.4 millones de personas, a quienes se les ha dado un elemento para transformar positivamente las condiciones de vida de su comunidad, así como la posibilidad de realizar actividades económicas que mejoren su nivel de ingresos.

d) Impulso a la actividad productiva

La población que participa en los programas de apoyo a las actividades productivas, está integrada por indígenas, jornaleros agrícolas, campesinos que laboran en tierras de temporal, mujeres, y organizaciones de productores de escasos recursos del campo y la ciudad.

La atención se da a grupos específicos a través de cuatro apoyos básicos:

- ♦ El crédito a la palabra dirigido a campesinos cuya condición de pobreza les impide acceder a créditos bancarios. Estos apoyos son individuales y en efectivo, para recibirlos no se requiere fianza ni generan intereses, sólo se requiere estar integrado a un padrón local de productores. La garantía de recuperar los créditos al final de la cosecha es la palabra de los campesinos empeñada en asambleas comunitarias.
- ♦ El financiamiento a proyectos productivos.
- ♦ La atención integral de sectores y núcleos vulnerables de población.
- ♦ El desarrollo de proyectos productivos para el aprovechamiento racional de los recursos de la naturaleza y el cuidado del medio ambiente.

A través de esta vertiente, se han impulsado diversas formas de asociación para la producción: aplicando mecanismos ágiles para garantizar a los

productores el acceso al financiamiento; ampliando los espacios para la participación y reconocimiento de las labores de las mujeres; contribuyendo a dignificar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas; y, desarrollado novedosos proyectos productivos que incorporan criterios de sustentabilidad.

Solidaridad respaldó a las actividades agrícolas de más de un millón de campesinos pobres mediante el otorgamiento de créditos a la palabra y a la formación de 2 mil 115 cajas de ahorro. Proporcionó paquetes financieros a productores de café del sector social que padecieron la más severa crisis en lo que va del siglo. Financió las iniciativas productivas de 4 mil 250 comunidades y organizaciones indígenas. Y, alentó la formación de casi 20 mil unidades económicas socialmente viables y rentables.

También, facilitó el acceso a los servicios básicos a más de 392 mil trabajadores emigrantes, apoyó a la integración productiva de 164 mil mujeres a sus comunidades y al desarrollo, y promovió la ejecución de 130 proyectos de ecología productiva.

El principal esfuerzo de la vertiente productiva se ha orientado hacia el campo, donde las actividades han sufrido una contracción, lo que provoca la desocupación en amplias zonas rurales y el incremento de la migración a las ciudades o al extranjero.

En los proyectos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, se aplica un enfoque que propicia la utilización de potencial productivo, pero sin poner en riesgo la renovabilidad de los recursos y propiciando formas de conservación productiva, que den opciones a los grupos pobres para romper el círculo vicioso entre deterioro ecológico y empobrecimiento.

e) Promoción del desarrollo regional

La estrategia regional combina acciones de bienestar social con el apoyo a proyectos productivos, de servicios, infraestructura, comunicaciones y ambientales. En los últimos años del Programa de Fondos Municipales, se apoyó al 98 por ciento de los municipios del país con la realización de más de 113 mil obras sociales y productivas.

Estas acciones propiciaron que numerosas comunidades incrementaran su acervo de satisfacer en servicios de agua potable, alcantarillado,

electrificación, mejoramiento de viviendas, carreteras y caminos, apoyos técnicos y financieros, así como microempresas.

f) Efectos de la organización social

Se formaron más de 250 mil comités de Solidaridad, muchos de los cuales realizaron más de una obra o acción. Este esfuerzo de consolidación de la organización tradicional y de las formas nuevas que adopta, es uno de los aspectos más novedosos en términos sociales y de eficiencia del programa del combate a la pobreza.

Con la organización social, no solamente se han ejecutado obras y acciones de interés prioritario para la comunidad, sino que se han reducido los costos. En muchas acciones, la participación comunitaria a través de mano de obra y aportación de materiales de la región, ha logrado reducir desde un 30 hasta un 50 por ciento el costo de la obra, aunque el componente del trabajo comunitario si se agrega al valor económico de la misma.

3.2.2.3. Críticas al Programa Nacional de Solidaridad

En la presente investigación de tesis, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y hemerográfica, con la finalidad de conocer todas aquellas críticas referentes al Programa Nacional de Solidaridad. Como resultado se obtuvo un conjunto de opiniones que señalan básicamente: beneficios, deficiencias y nuevas aportaciones de dicho programa. A continuación se presentan éstas:

- ♦ *Inscrito inicialmente en las políticas focales recomendadas por el Banco Mundial y otros organismos internacionales para asistir a los más pobres, PRONASOL es un programa de difícil evaluación por la diversidad de programas y modalidades que comprende. Sin embargo, se pueden identificar dos ejes fundamentales con fines analíticos: Por un lado, la búsqueda de eficiencia en la aplicación de la política social y, por el otro, la búsqueda de legitimidad, en la medida en que la política social ha sido un puntal esencial de apoyo al régimen. Precisamente la contraposición de estos dos ejes: Eficiencia y legitimidad, constituyen el núcleo de la problemática de PRONASOL. En ocasiones, estos dos ejes se complementan, pero en otras se contraponen y operan en un sentido distinto al buscado.²⁶⁸*
- ♦ *Dennise Dresser destaca por ejemplo que, a partir de las experiencias de*

²⁶⁸ Gordon, Sara (1997). Las Políticas Sociales en México en los Años Noventa. UNAM. México. pp. 247-265

*solidaridad, que es el programa de focalización que se aplica en México, éste debe de sobrevivir siempre y cuando se fortalezca como programa de alivio a la pobreza. Esto supone que a partir de tales programas se dediquen más recursos, tiempo y voluntad para el alivio a la pobreza y menos recursos y atención a manejos de clientelismo político.*²⁶⁹

- *En 1990 se empezaron a entregar títulos de propiedad bajo el sello de SOLIDARIDAD, ante la presencia del Presidente. Hacer aparecer una acción que es responsabilidad gubernamental como parte de un programa de combate a la pobreza, indicaba que sus propósitos legitimadores se habían desbordado y que se había convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial.*²⁷⁰
- *En el marco de la inquietud por acrecentar la legitimidad se dejó de lado consideraciones de eficiencia administrativa. El aumento en la cantidad de programas es elocuente al respecto: En 1989, cuando se crea PRONASOL, lo integraban 13 programas, para 1992 había aumentado a 25. De un programa planeado originalmente para combatir la pobreza se le había relacionado con toda acción de bienestar social lo que lo condujo a provocar suspicacias de haberse convertido en un programa populista y partidista.*²⁷¹
- *El objetivo de generar un mayor apoyo ligado a la figura presidencial, dio lugar a que a partir de finales de los ochenta, PRONASOL absorbiera funciones que antes eran atendidas por otras instancias a la vez que se recanalizaban recursos institucionales. Por ejemplo, normativamente se establecieron 3 organismos para financiar al sector agropecuario. El FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) apoyaría a los productores comerciales con alto potencial productivo; BANRURAL (Banco de Crédito Rural), a los productores con proyectos más riesgosos, pero con potencial productivo de largo plazo y, PRONASOL, apoyaría a los productores de zonas marginadas con bajo potencial productivo.*²⁷²
- *El presupuesto del FIRA aumentó de 24,100 millones de pesos en 1989 a 1,327,600 millones de pesos en 1993, el de BANRURAL disminuyó de 1,855,600 millones en el mismo lapso a 550, 700. El de Solidaridad aumentó de 376,500 millones a un billón 980,000. La suplantación y el paralelismo se llevo a cabo en otros programas como: El servicio social, solidaridad con jubilados, enfermeras en solidaridad y escuelas con solidaridad. La falta de coordinación provocó que en algunas instancias se manipularan los programas con fines políticos y particularistas.*²⁷³

²⁶⁹ Citada por Sara Gordon. *Ibid.*, p. 256

²⁷⁰ Laurell, Asa Cristina (1995). En Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM. México. pp. 177-190

²⁷¹ *Ibid.*, p. 180

²⁷² Calva, José Luis (1995). En Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAF/UNAM. México. p. 168

²⁷³ *Ibid.*, p. 170

- *Para Julieta Campos el programa fue inoperante y señala como ejemplo lo sucedido en Chiapas. Estado con 3 millones de habitantes, el 80% no percibe ni siquiera dos salarios mínimos. El 60% vive en comunidades menores de 5 mil habitantes. Las viviendas con piso de tierra suman el 50% y es de suponerse que un porcentaje equivalente carece de agua potable y drenaje, aunque las estadísticas hablan de un 42%, a la vez que reconocen un 74% de hacinamiento. El 62% nunca terminó la primaria.*

Chiapas registró el mayor número de Comités de Solidaridad en el país: 8,824, es decir, el 8% del total nacional. En el rubro de infraestructura, se invirtieron 609,739 nuevos pesos entre 1989 y 1993. En el de Solidaridad para el Bienestar, 768,522, y en el de Solidaridad para la Producción, 190,783. De los comités que se instrumentaron, sólo 1,229 significaban pequeños apoyos, más para necesidades urgentes de subsistencia que para la producción en zonas cafetaleras.

Los que más manejaron Fondos Municipales fueron los programas: de Escuela Digna y de Niños en Solidaridad. Los Fondos Municipales sirvieron, probablemente, para atar mejor las redes del poder caciquil con las de la maquinaria electoral. Parece que buena parte, de tales fondos, se canalizaron supuestamente a la construcción de aulas, sin ningún criterio coherente de mejoramiento educativo. Si supuestamente un 60% de los niños chiapanecos no pueden asistir a la escuela por la necesidad imperiosa de contribuir a la subsistencia familiar, difícilmente podrían haber resultado beneficiados con los recursos del programa de Niños en Solidaridad.

No se canalizaron los dineros hacia la rehabilitación integral y profunda de la precaria existencia campesina. El manejo asistencial -sin contar con lo que se podría haber filtrado en el camino- sólo contó con 39 centavos nuevos por día y por cada pobre, durante los 5 años en que funcionó el programa.²⁷⁴

- *Asa Cristina Laurell considera que los programas productivos de PRONASOL proporcionaron crédito a la palabra a 690,000 campesinos, excluidos del acceso a otros créditos a raíz de la privatización del sistema bancario, y crearon 42,000 empleos por medio de las empresas PRONASOL; datos que deben contrastarse con el déficit nacional de empleos, calculados entre 8 y 9 millones de puestos de trabajo. Además varios estudios han demostrado que los recursos de PRONASOL no se distribuyeron en función del mapa de la pobreza crítica sino en función de los conflictos político-electorales. No hay una relación importante y directa entre distintos indicadores de pobreza, como son los índices de marginalidad o de desarrollo humano, y al*

²⁷⁴ Campos, Julieta. Op. cit., p. 465

*presupuesto de PRONASOL por persona pobre.*²⁷⁵

- *José Luis Calva, considera que el PRONASOL no es sino una inversión publicitaria, por que las partidas que ejerce dicho programa, ya eran operadas por administraciones anteriores al experimento neoliberal en México.*²⁷⁶

*En 1981 dichas partidas ascendieron a 2,044,91 millones de dólares constantes de 1980, mientras en 1993, ascendieron a 1,302,5 millones de dólares. Por otra parte el descomunal costo de la publicidad de PRONASOL en tiempos gubernamentales, en televisión y radio, representa un monto superior a lo ejercido en Solidaridad y Desarrollo Regional.*²⁷⁷

- *Por cada peso destinado a Solidaridad dice Denisse Dresser, otros 6.6 se canalizaron al pago de intereses de la deuda externa.*²⁷⁸
- *En el quinto informe de gobierno, el presidente Salinas anunció que en 1993 se estaba invirtiendo un 10% del PIB en gasto social. Ese porcentaje abarcaba el 1% de Solidaridad y un 9% que incluían muchísimos servicios prestados a sectores de la población por encima de cualquier línea de pobreza. La razón:*

*El gasto social comprende todo lo dedicado a educación y salud, incluyendo educación superior y cultura; hospitales que sólo atienden selectivamente a sectores obreros y medios, etc. Habría que recordar la advertencia de PNUD: Las cifras de gasto social sólo se traducen en más bienestar para los marginados cuando se destina un alto porcentaje de gasto a asignaciones prioritarias.*²⁷⁹

- *Pronasol sirvió, es verdad, para apuntalar la imagen presidencial y favoreció el clientelismo y manipulación de opinión con fines electorales. No fortaleció el papel que correspondería a los ayuntamientos como promotores del desarrollo. Fue concebido como una compensación selectiva al deterioro de vida propiciado por ciertas medidas del proyecto económico y por la maduración insuficiente de ese proyecto. Operó con criterios fragmentarios y discrecionales, donde la participación de la gente fue transitoria y más en el papel que real.*²⁸⁰

²⁷⁵ Laurell, Asa Cristina. Op. cit., p. 182

²⁷⁶ Calva, José Luis, Op. cit., p. 180

²⁷⁷ Ibid., p. 176

²⁷⁸ Citada por Carlos Contreras (1996). En *Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social*. Caracas Venezuela. p. 90

²⁷⁹ Vilas, M. Carlos (1995). En *Estados y Políticas Sociales Después del Ajuste*. CPNAF/UNAM. México. p. 198

²⁸⁰ De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia (1997). En *Las Políticas Sociales de México en los Noventa*. UNAM. México. pp. 206-208

3.2.3. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

Antecedentes

El fin de la guerra fría, en el plano internacional, coincidió con la búsqueda mexicana de alternativas a un modelo económico que se había tornado inviable. Desde 1985 y como resultado de la prolongación de la crisis económica que había surgido tres años antes, el gobierno mexicano empezó a abrir la economía, en un esfuerzo por reorientar el aparato productivo nacional, tras el fracaso del boom petrolero.

El objetivo era, en lo inmediato, detener el proceso inflacionario y, en el largo plazo, alentar a la integración económica mexicana al mercado internacional, siguiendo el ejemplo exitoso de los llamados "tigres de Asia" -Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur-. Esta política requirió, en primer lugar, de la destrucción de la histórica barrera pronacionalista sobre la inversión extranjera directa y finalmente de la privatización selectiva de la empresa pública.²⁸¹

Este gran viraje, iniciado en 1985, se profundizaría durante la presidencia de Carlos Salinas. Fue a partir de 1989 que los líderes mexicanos asumirían plenamente, y como propios, los planteamientos económicos del neoliberalismo norteamericano. Sería un neoliberalismo atemperado por una política de gasto social -Programa Nacional de Solidaridad- dirigido a los sectores pobres de la sociedad mexicana (40%), y al que denominaron "Liberalismo Social", coincidente en todos sus puntos básicos con el enfoque dominante de los países centrales.

En el gobierno de Salinas, el viejo modelo económico mexicano, surgido durante el auge exportador de la Segunda Guerra Mundial, fue declarado superado, inviable y definitivamente incapaz de devolver a la economía su pasado dinamismo. En su lugar se propuso otro modelo: uno donde el Estado disminuyera su papel como productor, con una economía abierta, competitiva y donde la inversión externa privada asumiera un papel central e hiciera de la exportación el monto de la gran producción.²⁸²

Durante su campaña electoral (1987-1988), Salinas no llegó nunca a proponer que el cambio de la política económica tuviera como meta final, la integración con la economía norteamericana. Sin embargo, una vez en el poder, ante la

²⁸¹ Conchello, José Angel (1992). *El TLC: un Callejón sin Salida*. Editorial Grijalbo. México. p. 36

²⁸² *Ibid.*, p. 38

lentitud de los acuerdos del GATT, ante la rápida consolidación de los bloques económicos regionales de Asia y Europa (en diciembre de 1991, la Comunidad Europea anunció su integración como un gran mercado en 1993), y ante el temor de que la reconstrucción de la Europa del Este absorbiera una buena parte del capital internacional disponible, el presidente mexicano se decidió por una propuesta audaz: con mucha discreción, inició negociaciones con Estados Unidos con miras a la firma de un tratado de libre comercio similar al que en 1988 había suscrito ese país con Canadá. Ante la respuesta positiva de Washington, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron el 10 de junio de 1990 el inicio de pláticas formales sobre el tema.²⁸³

En septiembre la operación se formalizó y en febrero del año siguiente, el gobierno de Canadá se incorporó al proyecto de dar forma a un Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Las áreas de la gran negociación fueron seis: acceso a mercados, reglas comerciales, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias.

Sin embargo, a principios de los noventa, el Producto Interno Bruto de México (215 mil millones de dólares) equivalía apenas a 3.7% del norteamericano y a 39% del canadiense; el ingreso per capita de los mexicanos (2,490 dólares) era casi un décimo del norteamericano y canadiense.²⁸⁴

No obstante lo anterior, para la administración de Carlos Salinas, esa diferencia no representaba un obstáculo a la integración, sino un incentivo. En efecto, se argumentó entonces que en toda integración entre economías desiguales el mayor beneficio relativo, sería para la economía más débil -la mexicana en este caso- al menos en el corto plazo.

A inicios de la presente década, la diferencia entre la economía de México y la de Estados Unidos era mayor que la de cualquier otro conjunto de países que hubieran intentado asociarse mediante el libre comercio. En esas circunstancias únicas, el TLC adquirió una naturaleza que iba más allá del libre intercambio de mercancías, servicios y flujos de capitales: equivalía, en virtud de la fuerza de la asimetría, a una verdadera integración económica entre los dos países.²⁸⁵

La decisión, según varios comentaristas, fue tomada al más alto nivel por parte

²⁸³ Castañeda, Jorge (1994). *A la Puerta de Washington*. Editorial Cal y Arena. México. p. 241

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 244

²⁸⁵ Conchello, José Angel. *Op. cit.*, p. 39

de México, fuera de cualquier discusión pública, e introducida posteriormente, como un hecho sin alternativa. En efecto, una vez adoptada la decisión, se movilizó el sistema a todos sus recursos: El PRI, los grupos empresariales, las iglesias, los sindicatos, las universidades, los grupos intelectuales, la televisión, la prensa y la radio; para lograr que la idea fuera efectivamente aceptada por el grueso de la población.

Las consultas públicas que sobre el tema llevó a cabo el Senado -órgano donde el PRI tenía 60 de las 64 posiciones-, para sorpresa de nadie, dieron por resultado una recomendación para que sin dilación el Ejecutivo hiciera lo que ya había decidido hacer: negociar el TLC. A partir de ese momento, la búsqueda de ese tratado se convirtió en el elemento central de toda la política exterior mexicana y en el principal proyecto político de Carlos Salinas.

3.2.3.1. La Negociación

En las negociaciones formales de 1991 y 1992, los representantes de México, Estados Unidos y Canadá, abordaron los aspectos comerciales, de servicios y financieros, pero el de la fuerza de trabajo -la gran migración indocumentada mexicana hacia el Norte- quedó fuera de la negociación. Sin embargo, fue justamente ese complejo problema entre México y Estados Unidos, una de las consideraciones que influyeron en la naturaleza del proyecto de integración y en su aceptación por parte del gobierno de Washington.²⁸⁶

La única manera de arraigar a los trabajadores mexicanos en su país, se dijo entonces, era reintroducir dinamismo y nuevas expectativas en la economía mexicana mediante la exportación y la inversión externa. Se manejó, con optimismo, la creación en México de hasta un millón de empleos por año, lo que permitiría disminuir de manera efectiva y permanente la migración de indocumentados.

En mayo de 1991, el Congreso norteamericano autorizó al presidente Bush a negociar el tratado empleando los procedimientos rápidos o de fast-track, es decir, que cuando finalmente el presidente presentara el tratado ante los legisladores, éstos sólo podrían aceptarlo o rechazarlo, pero no enmendarlo.

Desde el principio, el presidente Bush apoyó de manera decidida el proyecto

²⁸⁶ Castañeda, J. Op. cit., p. 243

que crearía un mercado de 360 millones de consumidores con una producción de 6 billones de dólares anuales. El 11 de agosto de 1992, los negociadores concluyeron con éxito sus trabajos y al día siguiente se hizo la presentación del tratado a la opinión pública. En México, las críticas al TLC provinieron básicamente de los grupos de izquierda. En Estados Unidos, los argumentos contra el tratado fueron presentados por los sindicatos y los defensores del medio ambiente.²⁸⁷

En noviembre de 1992, William Clinton derrotó electoralmente la reelección de George Bush. Hecho que tornó difícil el ambiente para la aprobación del TLC, con los Estados Unidos. La nueva administración buscó de inmediato poner su sello en el TLC que había sido negociado con y por sus oponentes republicanos. Se negociaron dos "acuerdos paralelos" -uno sobre medio ambiente y otro sobre condiciones laborales-. El 13 de agosto de 1993, los dos acuerdos adicionales quedaron cumplidos.

La intención era la de agregar fuertes multas o incluso la suspensión de los beneficios del TLC por el equivalente a la multa, a quien violara de manera persistente sus propias leyes laborales o de protección al ambiente.

Para la fecha de la aprobación del tratado, la economía mexicana se encontraba en una situación delicada, pues su déficit anual con el exterior era de más de 20 mil millones de dólares, a esto había que añadirle la deuda externa pública y privada (casi cien mil millones de dólares al concluir 1992), 30 mil millones adicionales de capital externo en bolsa, mismos que podían abandonar el país si su confianza sobre el futuro de la economía mexicana se deterioraba, y parte fundamental de esa confianza estaba cimentada en el TLC.²⁸⁸

El TLC fue aprobado precisamente por el Congreso Norteamericano, el 17 de noviembre de 1993 por 234 votos a favor y 200 en contra. En México, se ajustaron de inmediato 27 artículos de nuevas leyes al contenido del TLC, y una nueva ley de Inversión Extranjera fue enviada a las Cámaras. Eliminaba requisitos para inversiones menores a 100 millones de dólares fuera de las tres grandes urbes: D.F. Monterrey y Guadalajara; se daba trato preferente a empresas de los Estados Unidos y Canadá sobre las del resto del mundo, se abrían sectores antes restringidos, como el de autopartes, y se permitía la

²⁸⁷ Ibid., p. 244

²⁸⁸ Levine, Eleine (1992). El TLC en la Problemática Económica y Social Estadounidense. Editorial Plaza Anjanes. México. p. 39

inversión, mediante fideicomisos, en fronteras y litorales.²⁸⁹

Toda empresa establecida en el país se consideraría mexicana, aunque el capital fuera mayoritariamente extranjero. Sólo se reservaría el Estado, como estratégicos: el petróleo, la petroquímica básica (reducida a etano, propano, butanos y pentanos, hexanos, heptanos, materia prima de elaboración de negro de humo y naftas), la electricidad, la energía nuclear, los minerales radioactivos, comunicaciones vía satélite, telégrafos y radio telegrafía, correos (abriendo los servicios de mensajerías), ferrocarriles, emisión de billetes, control de puertos, aeropuertos, helipuertos (abriendo al extranjero la administración y la prestación de servicios).²⁹⁰

El presidente, aseguró en un mensaje a la Nación, que se había hecho realidad la "nueva grandeza mexicana".

3.2.3.2. Las Críticas Opositoras a la Firma del Tratado

Las reacciones frente al TLC se manifestaron en una amplia gama de críticas, desde las que se oponían radicalmente a cualquier tratado, hasta las que proponían alternativas para beneficiar a la mayoría de la gente en los tres países y no sólo a escasos sectores.

El núcleo de la crítica al Tratado fue su carácter exclusivamente económico, que dejaba todo en manos del libre mercado y, por ende, de los que tienen más poder económico; sin tocar la dimensión social, ni las relaciones culturales, ni el tema político esencial de la democracia.

La más coherente argumentación fue, sin duda, la de Jorge G. Castañeda y Carlos Heredia, en un texto aparecido en la revista Nexos en enero de 1993 titulado "El otro TLC", ahí se sostiene que no se dio un debate serio sobre costos y beneficios y se partió de un supuesto: sí conviene reglamentar y formalizar un intercambio cuya intensidad creciente se ha ido dando por la lógica de la vecindad geográfica, es decir, sí beneficiaría a México la firma eventual de su tratado.

Pero había una opción frente al acuerdo negociado: otro acuerdo que reconociera la asimetría entre las economías y estableciera criterios de

²⁸⁹ El Financiero, Sec. Editorial "El Neoliberalismo". 5/III/1993. México.

²⁹⁰ El Financiero, Sec. Editorial "El Neoliberalismo". 5/III/1993. México.

regulación y planificación, para proteger o desproteger a determinados sectores o estipular lo que cada país habría de producir. Así como hay modelos de economía de mercado y no uno solo, también los hay de integración económica. Un ejemplo de otro tipo es el de la Comunidad Europea que incluyó planificación, regulación y política social.

La propuesta alternativa se concentró en siete puntos:

- Establecer financiamiento compensatorio para cubrir costos del proceso de transición y ajuste.
- Planificar una política industrial trilateral.
- Estipular una más amplia planificación y regulación extendida al conjunto de las actividades económicas.
- Incluir la migración de los mexicanos.
- Armonizar hacia arriba las normas y derechos laborales.
- Incorporar la defensa del medio ambiente y del consumidor.
- Incluir un mecanismo de solución de disputas que abarcara todos los temas.

La asignación de fondos campesinos, permitiría incidir en la asimetría que existe entre los Estados Unidos y Canadá, por un lado, y México por el otro, con una proporción de 15 a 100 en los respectivos PIB per capita. En la Comunidad Europea, se establecieron esos fondos en 1958 y se confirmaron en el tratado de Maastricht, el cual sí fue asegurando la ayuda a los países más débiles, aunque su PIB per capita ya alcance el 75% del promedio europeo.

Los fondos compensatorios le sirvieron: a Italia para crear infraestructura y promover capacitación; a Irlanda, que ha obtenido así hasta el 8% de su PIB anual; y, a España que financió con esos recursos sus carreteras, telecomunicaciones y seguro contra el desempleo en las regiones más afectadas por la competencia europea. En Europa, los fondos se cubrieron con recursos directos de los países más prósperos y con un impuesto al valor agregado.

La otra fuente probable de recursos, propuesta para compensar la asimetría, una renegociación de la deuda. Una manera de reciclar los recursos sería cambiando deuda por inversión para el desarrollo social, lo que redundaría en una estabilidad social altamente propiciada para la afluencia de inversiones.

La planificación de una política industrial conveniente para los tres países, permitiría nacionalizar el desplazamiento de industrias a cada país y paliar sus efectos. Se aportan como ejemplos: la intervención estatal de Japón y Corea y la alianza estratégica entre el sector público y el privado en la Comunidad Europea, para capturar mercados, mejorar tecnologías y obtener ventajas corporativas dinámicas, que favorecieran una competitividad no fundada exclusivamente en "ventajas naturales estáticas".

Habría que anticipar en qué rubros podría llegar a ser competitivo el país en una o dos décadas, para promover en consecuencia, la investigación en Tecnológicos y Universidades y apoyar con coherencia a las empresas mismas. Hasta el momento, sólo se habría mostrado competitividad de empresas mexicanas en tres productos de exportación: cerveza, vidrio y cemento. Todo lo demás nos reduciría a comercio intrafirmas de multinacionales y ni siquiera esos rubros competitivos reciben apoyo.

En el tratado por otra parte, se deja al mercado la determinación de los rubros en los que podrá competir. En cuanto a planificación y regulación del conjunto de la economía, se recordaron las funciones que cumple, en Europa, la Comisión de Bruselas y el amplio marco regulatorio que ha servido a la recuperación de Alemania. ¿No sería aconsejable una Comisión Económica de Norteamérica?

En alguna ocasión, el presidente Salinas justificó la ausencia de la cuestión migratoria en el TLC confundiendo los buenos deseos con la realidad dijo entonces: "No quiero exportar hombres sino mercancías" y ésa sería sin duda, la aspiración de todos, pero siendo tan grave el desempleo, es obvio que la migración seguirá vigente durante varias décadas con o sin TLC.

Si en Europa se legalizó la migración de italianos, portugueses, griegos y españoles ¿porqué no buscar una solución aceptable para ambos países, con el antecedente de la legalización de casi tres millones de mexicanos en los últimos cinco años? ¿por qué los trabajadores migratorios quedaron fuera de una apertura, que sí se renegocia para las mercancías y los capitales?

Otra deficiencia advertida por Castañeda y Heredia, es la ausencia de la cuestión laboral en el tratado. Sería recomendable armonizar hacia arriba normas y derechos, procurando alcanzar los niveles mejores en cada país. Se tropieza, también, con una rigidez corporativa, que impone la cláusula de exclusión de los sindicatos y asegura su subordinación al Estado y con otro

rasgo del autoritarismo del sistema que, al asegurar la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo, excluye fallos imparciales en caso de huelga.

Contra la argumentación de que la enorme diferencia de salarios se debía a diferencia en productividad, se puso un ejemplo ostensible de que no hay tal: La productividad de los trabajadores de la Ford de Hermosillo es comparable con la productividad de los obreros de la Ford en Michigan o en Hiroshima. Sin embargo, los mexicanos ganan menos de 2 dólares por hora, es decir, 20 o 25 veces menos. Si las multinacionales pueden decidir qué y dónde producir ¿No sería lógico que los trabajadores de los tres países pudieran negociar conjuntamente sus mejoras laborales?

Para evitar que México se convierta en el basurero tóxico de los Estados Unidos, como ya ha ocurrido en Matamoros o Ciudad Juárez, habría que establecer normas ambientales válidas para todo el país y no sólo para la frontera, como lo ha propuesto la Comisión para la Justicia de las maquiladoras, ONG, formada por trabajadores y grupos sociales de ambos países. Para ésta, sólo la participación ciudadana garantizaría la aplicación de las normas que se establezcan, y sería justo que los contaminadores pagaran para limpiar lo que han contaminado.

Un último punto proponía la inclusión de "un mecanismo de solución de disputas abierto a todos y que abarque todos los temas". La sanción por incumplimiento a normas laborales, ambientales o de protección para el consumidor tendría que ser, no una multa, sino la pérdida para los productos en cuestión de los privilegios de exención arancelaria. También sería recomendable abrir el mecanismo a ciudadanos y ONG'S de cada país.

Frente a la probable objeción pragmática de que un acuerdo de tal naturaleza no sería viable, ambos analistas esgrimían otro argumento: los profundos cambios en el clima político e ideológico de los Estados Unidos que anunciaba, entonces, la quiebra en la sucesión republicana y el advenimiento de Clinton. Y sugerían.

En lugar de gastar tanto dinero en tratar de convencer a los norteamericanos de que esto o aquello les conviene, sería preferible "dedicar nuestros recursos y esfuerzos a persuadirlos de nuestros argumentos, no de los suyos. A la larga esto se puede lograr, la prisa es mala consejera".

3.2.4. El EZLN: La Rebelión Armada

Una secuencia de agravios seculares está en el trasfondo de la inconformidad que se volvió insurgente el 1° de enero de 1994. Habría que remontarse a un profundo análisis histórico y social para comprender sus raíces y razones. Sin un entendimiento claro de tales antecedentes, no sería posible cimentar una paz perdurable ni la estabilidad que se requiere para empezar a combatir el enorme rezago social.

El levantamiento del 1° de enero tuvo, además, antecedentes muy concretos en las dos últimas décadas. El Consejo Indígena de 1974, que conmemoraba el quinto natalicio de Fray Bartolomé de las Casas, reclamó tierra, salud, educación y salidas para los productos de la tierra. Acudieron 1,230 delegados entre: Tzeltales, Tzotziles, Tojolabales y Choles. Se tomaron acuerdos muy concretos que empezaban por la demanda de restitución de tierras comunales despojadas.²⁹¹

Algunas aclaraciones de Marcos, situaron alrededor de 1988 el comienzo de un largo proceso de organización político-militar que habría conducido el levantamiento. Sin embargo, los antecedentes del Congreso Indígena de 1974, organizado por el obispo Samuel Ruíz, la Alianza Campesina 10 de abril de 1976 (y posteriormente el Bloque Campesino de Chiapas, la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Marginados de Chiapas, el Sindicato de Obreros Agrícolas Miguel de la Cruz" y la Organización Campesina "Emiliano Zapata"), constituyeron elementos valiosos de organización y movilización de masas previos al Adiestramiento Militar y la Politización señalada por Marcos.²⁹²

No todos los indígenas de Las Cañadas optaron por las armas, pero al parecer, fueron varios miles los que consideraron cerradas otras expectativas.

La población que hoy habita las cañadas y las montañas, había sido desplazada hasta allí en distintas etapas. Los primeros inmigrantes llegaron antes de los años cuarenta para trabajar en compañías madereras. Cuando las compañías se retiraron, fueron arribando, poco a poco, algunos desde otros estados, pero muchos llegaron de otras regiones de Chiapas por iniciativa de autoridades agrarias que procuraban canalizar así demandas no resueltas de tierras. La mayoría eran jornaleros que llegaron a la selva para levantar poblados en tierras vírgenes, que recibieron como dotaciones ejidales. El

²⁹¹ Bartra, Armando. "¿Zapata vive?", en el Perfil de la Jornada, 8/IV/94. México.

²⁹² Ibid.

gobierno, sin embargo, no apoyó en el esfuerzo de colonización.²⁹³

Se dieron conflictos constantes con ganaderos que acusaban a los indígenas de invasiones y, en realidad, los despojaban de las tierras que habían colonizado. Los poblados habían surgido de la nada y algunos se establecieron en los rincones más profundos de la selva. Encontraron más apoyo en la presencia misionera que en la estatal: catequistas y diáconos adquirieron, junto con la lengua castellana, un oficio y una visión particular de ver el mundo.²⁹⁴

Las múltiples influencias posteriores, incluyendo la religión protestante, volvieron cada vez más compleja la diversificación social, sin perder nunca la persistente cohesión manifestada en asambleas comunitarias y en la disposición organizativa. La propuesta deliberante se fue gestando en ese contexto, partiendo de la exigencia de auto defensa frente a los guardias blancas y radicalizándose después con el cierre de las oportunidades económicas.

Las estructuras caciquiles, de mestizos y de indios, que han estado anudando una red que parecía irrompible de intereses pecunarios y de poder político - desde el monopolio de las tierras y el ganado hasta el control del comercio del alcohol y demás indispensables para las fiestas de la región Chamula- lo mismo aseguraban triunfos electorales que distribuían favores a su gusto, y filtraban en su beneficio los recursos de PRONASOL. Como reguero de pólvora se extendió por eso, después del 1º de enero de 1994, un gran repudio que clamó por el castigo y destitución de alcaldes corruptos en esa región.²⁹⁵

Para algunos analistas, la decisión de los zapatistas de buscar sus objetivos por medio de la guerra, fue el resultado de una mezcla explosiva:²⁹⁶

- ♦ El fracaso de las instituciones públicas para procesar demandas legítimas.
- ♦ Un sentido de agravio profundo, histórico de los demandantes.
- ♦ La concientización adoctrinada de los agraviados por parte de religiosos y guerrilleros que no veían otro remedio que el de las armas, para conseguir satisfacción a sus demandas.

²⁹³ Díaz Tello (1995). La Rebelión de las Cañadas. Editorial Cal y Arena. México. p. 36

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 40

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 97

²⁹⁶ Campos, Julieta. *Op. cit.*, p. 585

El radicalismo zapatista fue un catalizador. Surgieron o renacieron organizaciones y grupos indígenas deseosos de aprovechar el desconcierto gubernamental para conseguir autonomía y tierras. Se iniciaron movilizaciones e invasiones de propiedades privadas, promovidas algunas por partidos políticos y grupos de interés, que a su vez obligaron a una reacción de los afectados -PRI, agricultores y ganaderos-. Ocupaciones y desalojos se han dado de manera sucesiva.²⁹⁷

La respuesta de Carlos Salinas y su gobierno, simplemente buscó ganar tiempo a la firma del TLC y a la espera que su gobierno concluyera, para promoverse a la dirección de un alto puesto internacional -La Organización Mundial de Comercio.

Después del estallamiento, su primer paso fue tender el cerco militar, aumentar la actividad de inteligencia y rearmar al ejército, al mismo tiempo destituir a varios funcionarios de alto nivel, encabezándolos el titular de gobernación. Se nombró un comisionado para iniciar la negociación y se dejó de exigir la rendición incondicional de los rebeldes. Al mismo tiempo, se reactivó PRONASOL y se inició un proceso de reconstrucción de viejas instituciones y de debilitamiento -mediante cooptación y amenazas- de las fuerzas emergentes.²⁹⁸

Carlos Tello Díaz, al hacer un balance general sobre los resultados del levantamiento armado, fechado el 15 de junio de 1995, estableciendo que:

“El levantamiento sacudió la conciencia de la sociedad; puso fin al triunfalismo del gobierno; replanteó la cuestión indígena; situó sin equívocos al principio de las prioridades del país el problema de la marginación y de la pobreza; contribuyó también, junto con otros factores, a presionar a favor de la transición hacia la democracia. Al mismo tiempo, sin embargo, dividió las conciencias; desestabilizó los mercados; acrecentó la violencia; sembró la desconfianza de los mexicanos en sus instituciones. En la zona de conflicto, como en el resto del país, las consecuencias de la rebelión fueron también contradictorias.

El levantamiento reactivó el flujo de recursos hacia las comunidades; aceleró la solución de los problemas de tierra de los campesinos; revolucionó las normas de la impartición de justicia; impulsó los cambios que requería la ley electoral en Chiapas. Al mismo tiempo, sin embargo causó decenas de muertes en unos cuantos días; desunió a las familias; provocó la expulsión de miles de indígenas de sus poblados; dejó sin medios para subsistir a rancheros muy humildes, acentuó la

²⁹⁷ El Financiero, Sec. Editorial " Las Demandas Zapatistas y Las Respuestas del Gobierno", 3/III/94. México.

²⁹⁸ Ibid.

inseguridad en el campo; implicó la militarización de las Cañadas.

Este saldo del levantamiento, por supuesto, es provisional. La coyuntura que los zapatistas abrieron con las armas no ha sido todavía cerrada. Nadie puede vislumbrar su fin. Nadie puede asegurar que México será mejor o peor que el país que dejó de ser al estallar la rebelión de las Cañadas".²⁹⁹

Al día de hoy la política chiapaneca navega en un mar de siglas y fuerzas encontradas: EZLN, PRI, PRD, CNDA, CANAE, COCOPA, las iglesias católica y protestantes, etc.

Quizá la mayor dificultad que entraña el conflicto chiapaneco, reside en la diversidad de los diagnósticos que existen sobre la causa del problema y el hecho de que, en los últimos cinco años, la naturaleza misma del conflicto ha cambiado. Hoy, o se construye una nueva estructura económica y política que armonice tradición y modernidad, es decir a Chiapas con México, o el desorden chiapaneco va a generalizarse en el país.

3.2.5. El Programa de Privatizaciones

En diciembre de 1991, según Jacques Rogozinski, quedaba por desincorporar 241 de las 1,155 paraestatales, con los que había participado el Estado en 63 años de actividad económica. En mayo de 1993 quedarían 213. Es decir que, de 1982 a 1993, se habían desincorporado 977 y estaban en proceso otras 51.³⁰⁰

La pertinencia de la privatización de TELMEX y de los bancos fue la más discutida. Su venta se tradujo en recursos importantes percibidos por una sola vez: conservarlos hubiera mantenido acaso un flujo constante de recursos, susceptibles de aplicarse al gasto social. Obedecía, se dijo, a motivos políticos: consolidar un clima propicio a las inversiones extranjeras y reestructurar la relación del Estado con empresarios y sindicatos.

A mediados de 1993, el Estado se había retirado completamente de 30 ramas de producción, sobre todo de minería y manufacturas, y aproximadamente habría concluido su actividad en otras 11 ramas. Según datos de Rogozinski, se vendieron 155 empresas entre 1985 y 1988, y 288 desde esa fecha hasta mediados del año de 1993.

²⁹⁹ Tello Díaz, Carlos. Op. cit., p. 209

³⁰⁰ Quintana, Enrique. "Los Mitos de la Privatización", en Este País, No. 9/XII/91. México.

Entre esas ventas, se incluían diez unidades industriales de Conasupo. En el 10% de las operaciones habrían participado obreros de las empresas, un 93% de las operaciones de venta habrían quedado en manos de mexicanos, aunque el aporte de recursos extranjeros fue más significativo por su monto, especialmente en TELMEX y Siderúrgica del Balsas. A pesar de ello, el control absoluto de esas compañías quedó en manos de inversionistas mexicanos.³⁰¹

Aunque una encuesta en los Angeles Times sugería, en 1991, que sólo un 39% de los mexicanos apoyaba el programa privatizador, no faltó quien aconsejara la privatización de PEMEX, "para no poner en riesgo el éxito del modelo económico mexicano": así lo hizo la Fundación Heritage, en diciembre de 1992. En enero de 1993, Jorge Díaz Serrano sostuvo que esa privatización ya había empezado en los hechos, al ceder la explotación y la perforación a la iniciativa privada: El siguiente paso sería avanzar hasta la comercialización y distribución de productos petroleros.³⁰²

El destino de los recursos obtenidos por privatizaciones no quedó muy claro a lo largo del proceso, aunque las afirmaciones del propio presidente, en 1990, los destinaba a gasto social. Una información de la Secretaría de Hacienda aclaró la duda: el 98.6% de los ingresos obtenidos por la privatización de 228 empresas paraestatales se destinó al pago de amortizaciones de la deuda interna.

EL gobierno percibió 57,467 millones de nuevos pesos, de los cuales emplearon 56,633 millones en el pago del principal. Los ingresos más fuertes se debieron a la venta de los bancos (38,961 millones de nuevos pesos = 70% del total) y de TELMEX (14,743 millones de nuevos pesos = 26% del total). El resto de las ventas apenas significó un 3.5% de los recursos por privatizaciones, o sea 1,992 millones.³⁰³

Se explicó que, como se trataba de recursos que se percibirían por una sola vez, lo más indicado era destinarlos a "reducir gastos gubernamentales sobre una base permanente". Por eso se constituyó el Fondo de Contingencia Económica, fuera del presupuesto y como reserva para enfrentar imprevistos, acaso una eventual caída de los precios del petróleo.

Como no hubo signos de inestabilidad, se decidió amortizar 20 billones de

³⁰¹ La Jornada, Sec. Editorial " Jacques Rogozinski". 20/VIII/9. México.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Castañeda, Jorge (1993). La Casa por la Ventana. Editorial Cal y Arena. México. p. 227

deuda pública interna, cancelando la deuda del Gobierno Federal con el Banco de México: el saldo de la deuda interna, se redujo con respecto al PIB al 13%. En junio de 1992, con recursos del Fondo de Contingencia, se cancelaron 7,171 millones de dólares de la deuda externa, es decir casi el 9% del saldo. La proporción de ambas deudas en relación con el PIB quedó en el 24.3% en comparación con el 62.4% que se registraba en 1988. Según Rogozinski, al disminuir el pago de los intereses de la deuda pública, pudo ampliarse el gasto social en un 57% en relación con 1988.³⁰⁴

3.2.6. Los Problemas del Programa Económico

Como explicaría Jorge G. Castañeda a principios de 1993, los tres problemas más serios del programa económico salinista eran: el déficit en cuenta corriente provocado sobretudo por un déficit en la balanza comercial, el estancamiento que se reflejaba en creciente desempleo, y la composición especulativa del financiamiento externo.

La recesión en los Estados Unidos acentuaban esos factores negativos. Si el déficit en cuenta corriente acordado con el FMI al renegociar la deuda había sido de 2 a 2.5%, ya para fines de 1992 había subido al 6% (aunque si se descontaban las exportaciones petroleras, habría que calcularlo en un 10%). A cinco años de lanzarse la apertura comercial, ya era tiempo de que las exportaciones hubieran subido más y las importaciones hubieran bajado. El déficit se estaba financiando con inversiones: se afirmaba que si éstas descendían lo harían también las importaciones y el déficit.

Se alegaba que las importaciones eran sobretudo de maquinaria, tecnología, materias primas y partes o insumos para reexportar después de ser maquilados (es decir, bienes de capital y bienes de intermedios) con sólo un 15% de bienes de consumo. Pero en la partida de bienes de capital y bienes intermedios, se disfrazaban nuevos bienes de consumo (según Castañeda). Y aunque en los años ochenta habían crecido efectivamente las exportaciones no petroleras, la proporción no era tan importante como se sostenía.³⁰⁵

En 1992 las petroleras acreditaban un 30% del total de exportaciones contra un 80% en 1982 (calculado por ingreso de divisas), pero ese cálculo no tomaba en cuenta el desplome de los precios del petróleo. Si el petróleo se estuviera

³⁰⁴ Ibid., p. 230

³⁰⁵ Ibid., p. 236

vendiendo al mismo tiempo que hacia diez años, las exportaciones petroleras seguirían representando un porcentaje tan alto del total como de un 58%.

La lluvia de recursos del exterior, había sido torrencial desde fines del año de 1990 y duró hasta mediados de 1992. Se estaba financiado el déficit y se acumularon altas reservas por más de 30 mil millones de dólares en ese lapso.³⁰⁶

La bolsa aseguró ganancias del 60% en dólares, el 70% de la inversión fue especulativa. Unos 7 mil millones fueron inversiones en Cetes y 21.3 mil millones fueron préstamos propiamente dichos, solicitados en buena medida por el sector privado. La inversión extranjera directa crecía poco a mediados del 92 y los altísimos rendimientos en bolsa habían bajado.

Aproximadamente 15 mil millones de dólares de capitales mexicanos en el exterior habían vuelto, para la compra de TELMEX y los bancos: En 1992 ya quedaba poco que privatizar. En suma, las inversiones copiosas cesaron y el monto que siguió entrando no bastaba para asegurar un crecimiento sostenido.

La relación deficitaria con la cuenta externa se reflejaba en la desaceleración del crecimiento y, lógicamente, en desempleo. La propiedad de los ingresos es notoria. En 1990, el 60% de los mexicanos no ganaban más de 200 dólares al mes (dos o menos salarios mínimos) y un 15% más los aventajaba en 100 dólares: sólo un reducido porcentaje, otro 15%, tenía ingresos superiores a 300 dólares.³⁰⁷

De 1988 a 1992 apenas las maquiladoras, el turismo y la industria de la construcción crearon empleos (538 mil en total) mientras que las fábricas despedían gente y se sumaban a las filas de desempleados otros 200 mil burócratas. La deuda ascendía en 1993 a 139 mil millones de dólares. Las reservas en dólares habrían bajado a fin de año a 16 mil millones y se habría pagado como servicio de esa deuda múltiple 16,445 millones de dólares.

El monto de esa deuda global significaba un 38.8% del PIB. Del total de endeudamiento, un 30.5% correspondía a la empresa y la banca privada, que habían duplicado sus demandas de crédito desde el principio del sexenio hasta ese momento.

³⁰⁶ Ibid., p. 239

³⁰⁷ Ibarra, David (1996). "México en Crisis: Reforma Instituciones y Transición", en Los Compromisos con la Nación. Editorial Plaza Anjanas. México. p. 288

Durante la administración de Salinas, el crecimiento fue bastante desigual y, en conjunto pobre. El producto interno bruto (PIB) casi no creció en 1993 (0.4), pero el año electoral de 1994 sí (3.5%). Sin embargo en 1995 volvió a caer, y de forma espectacular, brutal, no experimentada desde los peores días de la revolución mexicana: Alrededor del 8% según lo admitió el propio presidente Zedillo, ante un grupo de representantes de la Unión Europea.

Los días de diciembre de 1994 eran de gran preocupación para algunos analistas. Para noviembre, las reservas del Banco de México, que en marzo de 1994 eran del orden de los treinta mil millones de dólares, había caído casi a la mitad. El asesinato de Colosio sacudió al país y provocó una fuga de 11,000 millones de dólares. En junio se registró otra fuga 3,500 millones de dólares cuando Jorge Carpizo presentó su renuncia a la Secretaria de Gobernación.

En septiembre las reservas todavía sumaban 16,000 millones de dólares pero el asesinato de José Francisco Ruíz Massieu y las declaraciones de su hermano Mario, en el sentido de que existía una conspiración de priistas empeñados a toda costa en apoderarse del poder, provocó otra fuga de 3,500 millones de dólares.

Por añadidura, Hacienda y el Banco de México habían estado emitiendo tesobonos. Hacia mediados de noviembre, se habían vendido más de 25,000 millones de dólares, que en la mayor parte vencerían durante los primeros ocho meses de 1995. Las reservas del Banco de México llegaban aproximadamente a 13,000 millones de dólares, de modo que los inversionistas advertirían la imposibilidad de convertir su moneda extranjera ya que, el valor de los Tesobonos y la desconfianza que esto provocaría auguraba una catástrofe.³⁰⁸

De acuerdo a versiones periodísticas, el 20 de noviembre después del desfile, Salinas invitó a su residencia al ya presidente electo Ernesto Zedillo, al Secretario de Hacienda, Pedro Aspe y a otros funcionarios del área financiera para discutir la situación. Salinas y Zedillo opinaron que el peso debía devaluarse sin pérdida de tiempo en un 10%, Aspe repuso que en México no existen, como en los países del Primer Mundo, las devaluaciones tan pequeñas: de llevarla a efecto, la desconfianza cundiría imprevisible. Como remedio, Aspe recomendó tomar medidas de carácter técnico, que según él podrían aplazar el derrumbe. Si se resolvía devaluar tendrían que buscar un

³⁰⁸ Ibid., p. 289

nuevo secretario de Hacienda, pues Aspe renunciaría.

Lorenzo Meyer en su libro *el Liberalismo Autoritario* establece que en un análisis hecho por Jorge O. Mariscal, encargado del grupo de análisis para América Latina de Goldman, Sach&co. , se sostuvo que 80% de la gran crisis económica mexicana de 1994-1995 se explica no por acontecimientos políticos relativamente inesperados, como fueron la rebelión neozapatista de Chiapas o los asesinatos de Colosio y Ruíz Massieu, sino por el mal manejo de variables puramente económicas.

Meyer se pregunta ¿por qué una elite política conformada casi exclusivamente por economistas de supuestamente alto nivel no actuó a tiempo, ya no digamos para evitar daños a un modelo de desarrollo, sino para minimizarlos?. La explicación, dice Meyer, es tan clara como poco ética: "Por la misma razón que Salinas no quiso admitir públicamente en 1993 la existencia de una fuerza guerrillera en Chiapas, para no despertar duda en Estados Unidos respecto a la efectividad de su gobierno en el momento en que negociaba el TLC; tampoco quiso hacer visible en 1994 ante el electorado mexicano el flanco débil del modelo económico vigente y poner en duda el famoso lema: "Por el bienestar de la familia". Finalmente, metido como estaba Salinas en su campaña global para llegar a ser el primer presidente de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, simplemente buscó posponer el que una devaluación pusiera al descubierto el lado oscuro de su administración."³⁰⁹

El 7 de marzo se aprobó en la Cámara de Senadores, el Acuerdo Macro para la Estabilización de la Economía, suscrito por los presidentes de México y Estados Unidos el 21 de febrero de 1995. Se abrió una línea de crédito por 20 mil millones de dólares, para pagar vencimientos de Tesobonos, a cambio de condiciones severísimas de contracción económica.

En su mensaje a la nación, el presidente Zedillo buscó comunicar su convencimiento de que no había alternativa ante la amenaza de un colapso financiero y productivo. La crisis se atribuyó a desequilibrios acumulados en varios años, hecho que precipitó la grave situación económica y financiera al término de 1994, tras la devaluación del peso. Se advirtió que "ya no contamos con los cuantiosos recursos externos" y que ahora sí habría que "echar a andar la economía con nuestros propios recursos". Esto parecía cuestionar la esencia misma del proyecto salinista que se había montado, aparentemente con éxito,

³⁰⁹ Meyer, Lorenzo (1995). *Liberalismo Autoritario*. Editorial Oceano. México. pp. 32-34

sobre la afluencia de inversiones en su mayoría especulativas.

3.3. El periodo 1994 - 1998

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, La estrategia neoliberal continúa sin cambios de fondo, han variado los estilos más no los principios: Se produce para la exportación, continúa la disciplina fiscal y el control de la inflación, se avanza en el programa de privatizaciones y desregulación, se impulsa la integración a la comunidad internacional, se eliminan medidas proteccionistas y se cuenta con un programa social denominado, PROGRESA, el cual para algunos es menos paternalista, presidencialista y clientelista pero evidentemente también, cuenta con menos recursos que el PRONASOL.

3.3.1. Gasto social: menos recursos, mayor pobreza

Con base en el documento titulado "El Desarrollo Regional y Política Estructural en México", presentado por Odile Sallard, funcionaria de la OCDE, el 16 de abril de 1998 se concluye que de 1994 a la fecha, el dinero destinado a resolver la marginación cayó casi a la mitad de lo erogado por PRONASOL: Los programas se redujeron a una quinta parte y en consecuencia los apoyos financieros, productivos y sociales a los campesinos, estudiantes pobres y escuelas, ahora lucen escasos. Los recursos para el combate a la pobreza han disminuido en términos reales hasta alcanzar una pérdida acumulada actual de 42.6%.

- **Los afectados:**

Según se desprende de los anexos del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, diversos programas y proyectos productivos para la Superación de la Pobreza (Ramo 26, "Antes SOLIDARIDAD") han visto disminuido severamente su impacto en las siguientes estrategias diseñadas en el sexenio de Carlos Salinas:

- *Desarrollo Productivo:* Durante 1994 se crearon 9 mil 638 empresas sociales en comunidades pobres. El año pasado se financió únicamente el 16%, con un total de mil 560.

- *Impulso a Campesinos:* Crédito a la Palabra; en 1994 se beneficiaron a 820 mil 740 campesinos. Durante 1997 a 612 mil 975, esto significó una disminución de 300 mil hectáreas cultivadas con el apoyo de SEDESOL.
- *Educación:* Durante el sexenio anterior con el programa Escuela Digna se rehabilitaban anualmente un promedio de 25 mil escuelas. El año pasado una proporción cinco veces menor recibió este beneficio.
- *Estímulos Escolares:* Más de un millón de alumnos recibían apoyo para sus estudios en el sexenio anterior, ahora menos de 800 mil.
- *Becas de Apoyo al Servicio Social:* Este programa se redujo en 80% en lo que respecta a sus beneficiarios.
- *Salud:* Los hospitales construidos, rehabilitados y equipados ascendían anualmente a 69 en el gobierno anterior, en 1997 sólo se atendieron 26.
- *Comunicaciones:* Vialidades urbanas construidas y rehabilitadas; en los últimos tres años este apoyo bajó en 50%, mientras en 1994 se financió 4 millones 670 mil obras de éste tipo, el año pasado solamente 2 millones 188 mil.

Por otra parte, bajo el título de: "México más pobre que hace quince años", desde la primera semana de abril de 1998 circula en diversos países un informe mediante el cual se señala que el modelo económico neoliberal, impulsado a partir de los años ochenta", combinado con un gobierno autoritario y una profunda corrupción de las instancias gubernamentales, ha resultado en una polarización económica de la sociedad mexicana".

Uno de los ejemplares publicados lo extractó la revista "PROCESO", en su número 1115, correspondiente al 15 de marzo de 1998. En el mismo se proporcionan algunos datos interesantes, por ejemplo:

- De acuerdo con datos del gobierno, 10% de la población más pobre recibe 1% del ingreso nacional, mientras que el más rico obtiene 40%.
- De 1994 a la fecha, el número de mexicanos en condiciones de miseria se amplió de 22 a 26 millones, mientras las quince familias más ricas del país han aumentado sus fortunas de 16 mil 400 millones de dólares a 27 mil millones. Esta fortuna es el equivalente a 9% del Producto Interno Bruto (PIB) y sería suficiente para pagar los ingresos durante un año de los doce

millones de trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos.

- La Bolsa de Valores da otro ejemplo de la concentración de la riqueza: Inversionistas en la Bolsa representan sólo 0.15% de la población, pero sus inversiones significan 25.9% del PIB. Además las ganancias de este sector huyen cada vez más hacia el extranjero, por ejemplo, durante 1996 los depósitos mexicanos en Bancos Estadounidenses se incrementaron de 22 mil 560 a 27 mil 970 millones de dólares.
- Según el informe México se encuentra en el 3er. nivel de los países más pobres del mundo: Durante los últimos 13 años se crearon sólo 3.2 millones de puestos de trabajo (Un promedio de 246 mil por año), mientras la demanda de nuevos puestos llegó a 9.3 millones. Para poder incorporar a todos estos trabajadores, la economía debe crecer a más de 7% por año, lo cual no ha ocurrido en los últimos 15 años. Agrega que según las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el porcentaje de trabajadores registrados que gana hasta tres veces el salario mínimo se ha incrementado de 65% a 72% entre 1994 y 1997, mientras el porcentaje que gana más de 3 salarios mínimos se ha reducido de 35 a 28% durante el mismo período. La inflación acumulada entre 1995 y 1998 ha sido de 166.4%, en tanto que los salarios mínimos han acumulado aumentos de apenas 93.7%.
- El salario promedio de los trabajadores a perdido 43.7% de su poder de compra en los últimos 4 años. La mitad de los trabajadores ganan dos veces el salario mínimo, que es de 32 pesos diario, en ocasiones menos, lo que significa que no pueden comprar ni la tercera parte de la Canasta Básica de Alimentación.
- La participación de la mujer mexicana en el mercado de trabajo se ha incrementado de una manera importante en los últimos 7 años (de 28% de la PEA en 1990 a 38.8% en 1997). Debido a que en tiempos de crisis es la mujer la que sigue siendo la más vulnerable a los despidos: en 1991, la tasa de desempleo abierto (oficial) para las mujeres era de 3% y para los hombres de 2.5% en 1997, después de la crisis dichas tasas ascendieron a 4.7 y 3.4% respectivamente.
- Al igual que el documento de la OCDE, coincide en señalar, que mientras que la pobreza en México ha crecido, los recursos del gobierno canalizados para combatirla han disminuido en términos reales, al grado de que el presupuesto para combatir la pobreza cayó en 1995 el 20%; en 1996, otro

10.5%; y en 1997 hasta 11.7%. Así, el presupuesto anti pobreza de hoy alcanza, según el informe, sólo 60% de lo que era en 1994.

Por último, otro documento de gran valía publicado en el presente año lo constituye el Informe Sobre Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1998, en donde se señala que: El combate a la pobreza debe ser una prioridad en la agenda de todas las naciones del planeta para bien concluir el siglo XX e iniciar el XXI.

- El PNUD en su introducción hace una crónica del sufrimiento humano global y señala que: De los 5 mil 800 millones de seres humanos que habitan la tierra 508 millones de personas no sobrevivirán hasta los 40 años de edad; 1200 millones carecen de acceso a agua potable; 842 millones de adultos son analfabetas; 158 millones de niños menores de 5 años están mal nutridos; 1,300 millones de personas están por debajo de la línea de pobreza de ingreso es decir, perciben menos de 1 a 2 salarios diarios, dependiendo de la zona geográfica.
- Asimismo, señala la existencia de 515 millones de pobres en Asia Meridional, 219 millones en Africa, 446 millones en Asia Oriental, Sudoriental y el Pacífico, y 110 millones en América Latina. Por ello, afirma que esa pobreza es un verdadero escándalo en una economía mundial de 25 billones de dólares.
- El informe plantea un índice de desarrollo humano para cada país, mismo que considera, variables como seguridad personal y tres direcciones básicas: Esperanza de vida, logro educacional e ingreso. Los países más avanzados en materia de desarrollo humano son: Canadá, Francia, Noruega, Estados Unidos e Islandia. A México se le ubica en el lugar 50 de una clasificación de 175.
- En México, según el documento el 8.3% de la población no sobrevivirá más allá de los cuarenta, aunque la esperanza de vida promedio en el país es actualmente de 70 años; el 7% carece de acceso a servicios de salud; el 17% no tiene agua potable; el 10.4% de la población adulta es analfabeta y el 16% de los niños no llega al 5º grado de escolaridad.
- Asimismo, el 34% de la población vive en pobreza, basándose éste último indicador en variables de tipo alimentario. La zona de clasificación del índice de desarrollo humano en la que se ubica a México abarca países tan

disímbolos como Fidji, Venezuela, Hungría o Colombia. Algunos países de América Latina y el Caribe que estarían por arriba de México son: Barbados, Bahamas, Chile, Costa Rica, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago y Panamá.

- En México, de acuerdo al informe la pobreza se agudiza en grupos humanos bien diferenciados: Mujeres, niños y viejos. Con referencia a las comunidades indígenas, en los municipios en los que menos del 10% de la población son indígenas, sólo el 18% está por debajo de la Línea de Pobreza; en cambio, donde el 70% de la población es autóctona la tasa de pobreza se eleva al 80%.
- Finalmente, el informe propone para encarar el problema de la pobreza a nivel mundial seis medidas básicas: Potenciar a los individuos, los hogares y las comunidades; esto es, disminuir su vulnerabilidad económica y alimentaria, con acceso a activos como crédito y tierra. Reforzar la igualdad de género, acelerar el crecimiento en beneficio de los pobres fijando una meta mínima de crecimiento anual *pér capita* del 3%. Mejorar la gestión de la globalización: es decir mayor equidad en el intercambio. Asegurar la actividad del Estado empeñada en erradicar la pobreza; esto es, participación, responsabilidad, honestidad, transparencia, legitimidad y movilización de la sociedad para estos fines. Por último adoptar medidas especiales, en situaciones especiales, como en el caso de los países más atrasados del planeta o en graves conflictos sociales.

A manera de reflexión final se transcribe el comentario del editorialista, Felipe Díaz Garza, publicado en el periódico Reforma del 12 de julio de 1998.

“Lo más grave no es la pobreza, sino la existencia junto a ella de enorme riqueza en manos de unos cuantos. Lo peligroso es la desigualdad social, la revolución la hacen los que injustamente no tienen contra los que injustamente tienen. La pobreza empareja, pero la desigualdad irrita y promueve la pelea. El detonador de la bomba es la desigualdad social, no la pobreza. Y México es un abismo de desigualdad social. Es un suicidio, por tanto, insistir en sostener a costa de los pobres el llamado modelo Neoliberal”.

En efecto, es insensato y altamente peligroso que el gobierno mexicano continúe aplicando dicho modelo en los mismos términos en que lo ha venido haciendo desde 1983. De continuar las tendencias de deterioro y de desigualdad social prevalecientes, la posibilidad de un estallido social está a la vuelta de la esquina. Por ello, es importante que aún con las limitaciones

económico-financieras (internas y externas) por las que actualmente atraviesa el país, se disminuyan al máximo los elevados costos sociales que la aplicación del modelo está provocando. Mientras tanto la sociedad civil y el gobierno, de manera conjunta, deberán diseñar y operar una estrategia de política social integral y democrática que vaya al fondo del problema; iniciando con ello un combate decisivo en contra de la perseverante pobreza y desigualdad que durante siglos ha marcado la historia de México.

3.4. Comentarios Generales del Programa Neoliberal en México

Introducción

El crecimiento económico sostenido con tasa media anual del 6.3%, alcanzado por México, durante más de cuarenta años a partir de los años treinta, que condujo al mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, se caracterizó por el intervencionismo económico del Estado como inversionista y empresario, como rector, planificador y promotor activo del desarrollo económico, como regulador de los mercados de bienes y servicios, y fuerza laboral, y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. La ideología de la Revolución Mexicana, económica y social, plasmada en la Constitución de 1917, asignó al Estado estas funciones.³¹⁰

A partir de 1983, la estrategia económica neoliberal se incorpora a México, estrategia que parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; que se regirá bajo leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. Esto es lo que define al neoliberalismo: la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías, y el hecho de que esta competencia determine quiénes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización.

El neoliberalismo se manifiesta, además, en que las fronteras nacionales de la información y de la cultura comienzan a desaparecer y se empieza a gestar una integración cultural cada vez más mayor entre sociedades disímiles. La

³¹⁰ Tello, Carlos (1993). "Sobre la Desigualdad en México" en México a Fines del Siglo, Tomo II. Editorial FDCE México. p. 54

estrategia en lo económico y social se sostiene, como se ha señalado, en varias premisas. Plantea como primera directriz que los países se inserten de un modo más emprendedor en el mercado mundial mediante la producción y exportación de artículos manufacturados y no con base en la exportación de productos agrícolas.

En todo caso, los programas agrícolas se mantienen y apoyan para conservar un mínimo de gobernabilidad. Lo cierto, además, es que la estrategia de exportar artículos manufacturados supone seleccionar insumos naturales o agrícolas que se emplean en los artículos que se exportan, de tal manera que la nueva estrategia económica presupone una nueva articulación de la industria y la agricultura.³¹¹

Se plantea como necesario pasar primero por un proceso de reconversión industrial, introducir el avance técnico, aumentar la productividad; así como preparar la mano de obra para que pueda ser competitiva en el plano internacional. No se trata de que los Estados se desarrollen con base en ventajas comparativas (como poseer una mano de obra barata, o recursos naturales explotables sin tantas condiciones y límites), sino que los países logren una competencia real a partir de la tecnología y la productividad.

El neoliberalismo también aboga por una nueva política de defensa del ambiente, y no por sustentar la inserción en el mercado internacional en la sobre explotación de éste. Ello resulta esencial, pues hay una alta correlación entre pobreza y degradación del entorno. Combatir la pobreza y emprender una política social que logre luchar contra la miseria y la iniquidad, supone también defender el ambiente.

Sin embargo, pese a que esta primera directriz de impulsar la exportación que la estrategia neoliberal trata de apoyar, es legítima y, aunque es cierto que los distintos Estados no pueden regresar a la autarquía o a una estrategia de desarrollo nacional, no todos los países del nuevo orden mundial deben aceptar tal estrategia de desarrollo "hacia afuera" como la única legítima.

Para México, no es conveniente, por ejemplo, depender exclusivamente de la exportación de productos manufacturados para desarrollarse en lo económico y social. Por el contrario, una política más sana y conveniente sería el balancear el desarrollo "hacia afuera" con una estrategia de desarrollo interno

³¹¹ Ibarra, David. Op. cit., p. 290

o nacional.

La razón es que en los últimos quince años, la estrategia neoliberal ha arrojado resultados lentos y contradictorios tanto en la esfera económica como en la social. En lo social, ha significado para el país un proceso de empobrecimiento, deterioro y encarecimiento de los servicios sociales.

No por el hecho de que para algunos países como Taiwan y Corea del Norte, la estrategia exportadora ha arrojado resultados sorprendentes, debe asumirse dicha estrategia como de aplicación universal. Esos países hicieron suya la estrategia global neoliberal y se insertaron en el mercado mundial, mediante la exportación de productos manufacturados, una vez alcanzado un elevado desarrollo de su mercado nacional, caracterizado entre otras cosas por: una distribución igualitaria del ingreso (vía reformas agrarias) que desarrollaron sus mercados nacionales y facilitaron el surgimiento de una amplia gama de consumidores de artículos industriales.³¹²

Se logró, Asimismo, generar bastante ahorro interno por los mismos procesos de reforma agraria profunda y exitosa. Al transferir este ahorro, de la agricultura a la industria de exportación, permitió una inserción rápida y eficaz en el mercado mundial, y la obtención de divisas para retroalimentar el proceso de desarrollo nacional.

Sin embargo, otros factores políticos y sociales también influyeron para que la estrategia tuviera un éxito sorprendente en estos países. En ellos, los Estados lograron consolidar suficiente poder político y económico para ser autónomos respecto de los sectores empresariales. Por ello, fue posible controlar los procesos de exportación o importación y supervisar el destino de la inversión extranjera.

En fin, pudieron ser simultáneamente eje de la inserción en la economía mundial, sin descuidar el mercado nacional. Asimismo, se desarrollaron clases industriales modernas, más dispuestas a aceptar el reto de la exportación y de la inserción en el mercado internacional.

Estado, empresarios y trabajadores dispuestos a competir en el mercado internacional sobre la base de la productividad, hicieron posible que la estrategia global neoliberal tuviera un éxito sorprendente en estos países, con

³¹² Ibid., p. 290

una ventaja adicional: iniciaron su inserción en la economía mundial mediante la exportación de productos manufacturados al término de la segunda guerra mundial, en un mundo de menor competencia económica y en el que había, por tanto, más posibilidades de éxito.

El día de hoy, estos países atraviesan por una grave crisis financiera, para lo cual han tenido que recurrir al apoyo del Fondo Monetario Internacional, y que aceptar sus duras recetas económicas. No obstante, es posible, según varios analistas, que salgan fortalecidos, una vez superada la crisis, gracias a su alta productividad y competitividad mundial.

Cuando México inició su proyecto de inserción en la economía mundial, a través de la estrategia exportadora, sus condiciones distaban mucho de las ideales y aún el día de hoy no han variado. Según algunos, han empeorado: existe una enorme desigualdad en la distribución del ingreso; un mercado nacional insuficientemente desarrollado; y, cuando las importaciones se disparan, se producen desequilibrios internos y macro devaluaciones.

Además, se padece de graves problemas de ahorro interno, de tal modo que no se cuenta con el financiamiento necesario para avanzar en la estrategia de exportación de artículos manufacturados, y el poco ahorro interno es dedicado a la especulación y no a fines productivos e industriales.

Existen dudas de que el Estado mexicano goce de la necesaria autonomía para conducir el desarrollo interno y externo, después de las privatizaciones y la apertura comercial. En lo interno, frente a los empresarios nacionales y, en lo externo, frente a los empresarios nacionales y sus socios extranjeros. Por otra parte, los compromisos financieros con el exterior otorgaron un menor margen de maniobra para lanzarse a la conquista del mercado mundial.³¹³

Por otra parte, tampoco es factible encontrar contingentes importantes de empresarios dispuestos a lanzarse a la exportación de productos manufacturados, ya que esto exige de fuertes capitales. Así, no es simple ni sencillo para México combinar una estrategia global neoliberal de inserción en el mercado internacional, con una estrategia de desarrollo nacional.

No sólo depende de la voluntad a secas del Estado, también se requiere de la participación de otros sectores: empresarios, profesionales y trabajadores.

³¹³ Meyer, Lorenzo. Op. cit, p. 137

Sobre todo en un momento en que el mundo atraviesa por el despertar de las sociedades civiles y por el resurgimiento de procesos democráticos.

Otros planteamientos de la estrategia neoliberal, lo constituyen el que los Estados abandonen sus funciones de supervisión y control sobre las cuestiones sociales y que los pasen al control de la sociedad: la descentralización de la política social, es decir, que los servicios sociales ya no estén en manos de un Estado central (que entidades federativas, municipios y pequeñas comunidades comiencen a supervisar dichas funciones). También se incluye la necesidad de optar por políticas sociales selectivas, es decir, que en vez de una cobertura social universal, se canalicen los esfuerzos hacia los más pobres.

Ello porque en la transición de los Estados de una economía más bien autárquica a otra que se globaliza, es recomendable según los estrategias neoliberales, que las políticas sociales se tornen selectivas y abduquen frente a una pretensión universal. Finalmente recomiendan que en el propósito de combatir la pobreza, se otorgue atención prioritaria a los ámbitos de empleo, educación básica y salud preventiva.

Son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional los portavoces de la estrategia neoliberal. Sus metas son diversas: consolidar la globalización bajo las reglas de la competencia, detener el deterioro social, conservar los márgenes de gobernabilidad de los distintos Estados, y consolidar los equilibrios políticos existentes.

Será interesante conocer cuáles han sido los resultados generales que en lo económico y en lo social, estas directrices, han tenido en México a partir de 1983.

3.4.1. El Balance Económico

Los indicadores macroeconómicos que se presentan en la siguiente página (siguiente página, cuadro 1) resumen los resultados del modelo neoliberal aplicados en los sexenios de De la Madrid y de Salinas, y de los primeros tres años del gobierno de Zedillo contrastándolos con los resultados de los ocho gobiernos anteriores. Bajo el "modelo de la Revolución Mexicana", el producto interno bruto por habitante creció 20.08% como promedio anual; en contraste, bajo el modelo neoliberal, el promedio anual del crecimiento del PIB por habitante fue de -1.84.

Cuadro 1

**Indicadores Económicos por Sexenios Presidenciables
Producto Interno, Inversión Fija y Salario Mínimo
1935-1997**

Sexenios Presidenciables	<i>Producto Interno Bruto por Habitante</i>		<i>Inversión Fija Bruta por Habitante</i>		<i>Salarios mínimos reales promedios nacionales ponderados*</i>	
	Crecimiento Sexenal	Tasa de Crecimiento Anual	Crecimiento Sexenal	Tasa de Crecimiento Anual	Crecimiento Sexenal	Tasa de Crecimiento Anual
Modelo de la Revolución Mexicana						
1935-1940	17.37	2.7	n.d.	n.d.	14.78	2.32
1941-1946	21.4	3.28	116.58	13.75	-48.85	-10.57
1947-1952	18.07	2.81	24.11	3.67	14.98	2.35
1953-1958	20.76	3.19	11.43	1.82	21.16	3.25
1959-1964	22.02	3.37	37.34	5.43	57.74	7.89
1965-1970	22.57	3.45	39.58	5.72	27.4	4.12
1971-1976	17.65	2.75	17.53	2.73	14.72	2.31
1977-1982	20.78	3.2	29.7	4.43	-18.31	-3.31
Promedio simple del modelo	20.08	3.09	39.47	5.36	10.45	1.05
Variación acumulada del modelo	331.77		1,408.91		54.03	
Modelo Neoliberal						
1983-1988	-10.18	-1.77	-31.75	-6.17	-46.79	-9.98
1989-1994	6.09	0.99	35.73	5.22	-20	-3.65
1995-1997	-1.44	-0.48	-6.71	-2.29	-27.29	-10.08
Promedio simple del modelo	-1.84	-0.42	-0.91	-1.08	-31.36	-7.9
Variación acumulada del modelo	-6.08		-13.59		-69.05	

* Los salarios mínimos (promedios nacionales ponderados) son promedios anuales deflactados con el Índice de Precios de la Canasta Básica, base 1980 del Banco de México, para 1980-1997; para 1934-1979 con el Índice de Precios del Costo de la Vida Obrera de la Dirección General de Estadística (de SIC y SPP), rebasificados por Nafinsa.

Fuentes: Elaborado por José Luis Calva con base en: **1)** para PIB en inversión fija bruta, Banco de México, Indicadores económicos. Acervo histórico, el INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales. **2)** para población, INEGI, Censos generales de población vivienda y Conteo de población 1995, sin ajuste. **3)** para salarios mínimos, INEGI, Estadísticas históricas de México, 1986, Nafinsa, La economía mexicana en cifras 1981 y 1991, INEGI, Cuaderno de información oportuna, EZPL, Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico Banco de México, Índice de precios.

La política económica neoliberal que en el sexenio 1982-1988 se le llamó *Estrategia del cambio estructural* y bajo el sexenio salinista se denominó *Modernización económica*, se sustentó en la premisa de que la crisis de la deuda externa mexicana fue originada, entre otras, por tres causas principales: insuficiencia del ahorro interno, falta de competitividad del aparato productivo nacional y desequilibrios en nuestro patrón de desarrollo entre agricultura, industria y comercio.

Para erradicar estas causas, fue diseñada la estrategia neoliberal basada en la apertura comercial y en el adelgazamiento del Estado; su propósito primordial fue elevar el ahorro interno y fortalecer la competitividad de nuestras exportaciones, so pena de depender nuevamente en forma excesiva de recursos externos.

Para finales de 1994, a doce años de aplicada esta estrategia, los problemas del financiamiento del desarrollo se agravaron, sobre todo a partir del *Pacto de Soliradidad Económica* (PSE) de 1987, cuando la política cambiaria se subordinó a la estabilización de los precios y la "liberalización de la protección" se precipitó en una apertura comercial unilateral y abrupta (siguiente página, cuadro 2), que, junto con la progresiva sobrevaluación cambiaria, elevaron los requerimientos de ahorro externo a niveles superiores a los observados durante el año previo al colapso financiero de 1982.

El déficit comercial pasó de 4,853 mdd en 1981 a 18,890 mdd en 1983 (en 1994 superó los 26,000 mdd). El déficit de cuenta corriente pasó de 16,564 mdd a 23,393 mdd en 1993 (en 1994 superó los 26,000 mdd). Simultáneamente, el ahorro interno se desplomó de 12.8% del PIB al 5.3% del PIB en 1993, y el ahorro externo pasó del 34.1% del ahorro total en 1981 al 55.8% del ahorro total de 1993, no obstante que la inversión fija bruta descendió del 26.4% del PIB en 1981 al 21.8% del PIB en 1993.

Así, la estrategia del cambio estructural o modernización económica arrojó resultados exactamente contrarios a los esperados.

Los crecientes requerimientos de ahorro externo para financiar el déficit de cuenta corriente, y la necesidad de retener en el país los flujos de capital (dinero previamente ingresado), afectaron finalmente la paridad cambiaria.

Estas presiones sobre el Sector Externo (que se agravaron al subir las tasas de interés en Estados Unidos), empujaron al alza las tasas reales de interés, a lo

Cuadro 2

Cronología de la apertura comercial

<i>Concepto</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Valor IMP											
Controladas	100.0	100.0	83.4	35.1	27.6	26.8	21.5	21.0	13.6	9.2	10.7
Arancel máximo	100.0	100.0	100.0	100.0	45.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Arancel Ponderado			8.5	13.5	13.6	5.6	6.2	6.2	9.7	10.5	11.1
Media arancelaria			23.3	25.4	22.6	10.0	9.7	10.4	13.1	13.1	13.1

Fuente: - José Luis Calva con base en INEGI, estadísticas de comercio exterior y fomento industrial 1993-1988, Tomo I, Comercio Exterior, México 1998, para valor de las importaciones de 1982-1987.

- Idem, edición 1988-1989, para valor de las importaciones de 1988-1992.

- SECOFI, Mecanismo de exámen de las políticas comerciales, México marzo de 1993, para arancel máximo, media arancelaria y arancel ponderado de 1984-1992

que se agregó la tendencia al incremento de los márgenes de intermediación financiera a raíz de la liberación bancaria, que elevó los márgenes promedio del 7.8% en el lapso 1983-1987, hasta 14.9% de los primeros siete meses de 1994, contra un margen de intermediación que oscilaba entre 3% y 4% en Estados Unidos.

Así, dentro de su propia lógica interna, la estrategia neoliberal desembocó en un nudo macroeconómico: creciente déficit de cuenta corriente, sobrevaluación cambiaria y altas tasas de interés que desestimularon la inversión, la producción y la generación de empleos. Concluyendo todo con una enorme devaluación de más del 100% y un PIB en el año de 1995 cercano al -7%.

Por tanto, abrir a México a los agentes del exterior al liberalizar las finanzas y el comercio, como es natural, ha hecho ganar o perder a otros factores económicos. El sector más beneficiado con el cambio de precios relativos, la supresión de trabas al comercio y la asignación de créditos ha sido el de las exportaciones (entre 1987 y 1995 la ponderación del comercio exterior en el PIB paso del 30% al 50%). En varios sentidos también han resultado ganadoras las empresas grandes, que han podido reducir costos y modernizarse tecnológicamente. En contraste, las pequeñas y medianas; sean industriales, agrícolas o de servicios, han sido adversamente afectadas.

Los otros grandes perdedores en la reforma neoliberal son las clases medias y los trabajadores. Los primeros se han debilitado y empobrecido, así lo atestigua la caída del empleo en el sector moderno de la economía y el deterioro de los sueldos reales en el período 1982-1995. En cuanto a los segundos, la desocupación abierta llegó a cifras récord en 1995. En contraste, florece la ocupación en el sector informal de la economía que absorbe ya entre un cuarto y un quinto de la fuerza de trabajo.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural han buscado dentro de la estrategia neoliberal reinsertar a México en el mundo interdependiente de los mercados mundiales. En aras de esas metas y de la erradicación del proteccionismo, se sacrificaron capacidades productivas, se desequilibró el mercado de trabajo y se debilitaron los esfuerzos de formación de capital humano y físico.

3.4.2. El Balance Social [^]

La política de topes salariales por debajo del índice inflacionario y el estancamiento de los mercados de trabajo por la casi nula generación de empleos, provocaron la severa degradación de la participación de los salarios en el producto nacional 37.1% del PIB en el período 1970-1982 al 26.4% durante los últimos cinco años, lo cual significa (siguiente página, cuadro 3) que los asalariados tuvieron una pérdida acumulada de 276,871.9 millones de dólares entre 1983 y 1994.

Los salarios mínimos sufrieron una reducción casi ininterrumpida a lo largo de 11 años del modelo neoliberal, hasta representar en 1994 menos de la mitad (40.0%) del poder adquisitivo que tenían en 1982, los salarios contractuales sufrieron una disminución igualmente vertical hasta perder el 55.2% de su poder de compra, y los trabajadores manufactureros perdieron el 38.3% de su poder adquisitivo entre 1982 y 1988 y, a pesar de su ligera recuperación en años subsecuentes (página 235, cuadro 4), aún son 15.4% inferiores a los de 1982.

Las políticas contractivas provocaron el desplome vertical del nivel general de empleo: entre 1983 y 1994, en el conjunto de la economía mexicana solamente se crearon 1.9 millones de empleos remunerados, pero cada año tocaron las puertas del mercado laboral 1.1 millones de jóvenes demandantes de empleo (página 236, cuadro 5). De este modo, 10.4 millones de jóvenes no encontraron empleos remunerados durante ese lapso (se estima que por lo menos una tercera parte de ellos emigraron de manera ilegal a Estados Unidos).

Como resultado, se registró una degradación generalizada en los niveles de vida de las mayorías nacionales: los estratos medios se empobrecieron, los pobres descendieron a la miseria y los miserables vieron aumentar la morbilidad y mortalidad por desnutrición de sus hijos (el porcentaje de 1 a 4 años con desnutrición severa en el medio rural, pasó de 7.7% en 1979 al 15% en 1989, la mortalidad infantil por desnutrición entre los niños de 1 a 4 años se incrementó 221% entre 1982 y 1990, y entre los niños menores de 1 año se incrementó 127%. Tan sólo entre 1981 y 1987 el número de pobres pasó de 32.1 a 41.3 millones, y la población en extrema pobreza paso de 13.7 millones de mexicanos a 17.3 millones, según cifras del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad en 1990.

[^] Fuente: INEGI y Banco de México.

Cuadro 3

Pérdida de los trabajadores asalariados por disminución de su participación en el producto nacional, 1983-1993

Años	Producto Int. Bruto		Remuneración de asalariados		Pérdida de asalariados por disminución de su participación en el PIB generado		
	Miles de Mill. Pesos	% del PIB	Observada Miles de Mill. pesos	Según promedio histórico 1970-1982 37.% del PIE	Miles de mill pesos corr.	Paridad dólar/peso	Millones de dólares
1983	17,882.4	29.3	5,247.7	6,334.4	1,386.7	120.1	11,545.8
1984	29,402.0	28.7	8,444.8	10,908.2	2,463.4	167.8	14,680.3
1985	47,167.5	28.8	13,589.8	17,499.1	3,909.3	257.0	15,211.4
1986	78,786.9	28.7	22,605.2	29,229.9	6,624.7	611.4	10,835.4
1987	193,161.6	26.6	51,362.3	716,630.0	20,300.7	1,366.7	14,853.8
1988	393,726.9	26.0	102,178.8	146,072.7	43,893.9	2,250.3	19,505.8
1989	512,602.7	25.5	130,490.4	190,175.6	59,685.2	2,453.2	24,329.5
1990	694,872.2	24.6	170,915.0	257,797.6	86,882.6	2,810.2	30,916.9
1991	877,941.2	25.7	225,630.9	325,716.2	100,085.3	3,012.9	33,218.9
1992	1'019,155.9	27.3	278,229.6	378,106.8	99,877.3	3,094.1	32,279.9
1993	1'122,928.0	27.3	306,569.3	416,606.3	110,046.9	3,158.5	34,841.2
1994	1'145,386.6	27.3	312,690.5	424,938.4	112,247.9	3,239.2	34,653.0
Pérdida de los asalariados por disminución de su participación en el PIB generado 1983-1994							276,871.90
Pérdida de los asalariados por disminución de su participación en el PIB generado 1989-1993							155,586.40

Fuente: Elaborado por José L. Calva con base en el INEGI-SSP, Sistema de Cuentas Nacionales; Banco de México, Informe Anual 1992 e Indicadores Económicos

Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, México 1993

Para 1993 y 1994, la participación de los salarios en el PIB se estima igual a la de 1992

Cuadro 4

Salarios mínimos contractuales, manufactureros y otros. Promedios anuales 1975-1994

(En pesos corrientes y constantes de 1978)

Año	Salario mínimo general		Salario contractual Promedio, Ramas de jurisdicción federal		Remuneraciones medias en la industria manufacturera		Remuneraciones promedio de la industria maquiladora		Remuneraciones promedio en sector formal de la industria de la construcción	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1975	55	97	69	121	186	326	100	175	96	168
1976	75	114	81	123	234	355	120	182	120	182
1977	91	107	89	105	330	388	160	188	170	199
1978	103	103	101	101	351	351	180	180	180	180
1979	120	101	146	124	411	348	210	178	211	179
1980	141	94	179	120	506	339	240	161	260	174
1981	183	96	234	122	678	355	310	162	348	182
1982	282	93	407	134	1,062	350	540	178	545	180
1983	429	70	596	97	1,651	269	860	140	484	138
1984	659	65	951	94	2,568	253	1,400	138	1,180	116
1985	1,023	64	1,503	94	4,156	260	2,200	138	1,868	117
1986	1,887	95	2,625	88	6,638	335	4,000	202	3,409	172
1987	4,286	62	5,820	84	15,540	225	9,440	137	6,646	96
1988	7,251	48	12,271	82	32,410	216	19,310	129	13,141	88
1989	8,547	48	14,229	80	42,360	239	24,820	140	16,616	94
1990	10,238	46	17,145	76	55,560	247	31,640	141	22,578	100
1991	11,598	42	21,260	77	72,180	262	38,230	139	27,974	101
1992	12,255	38	23,811	75	89,970	282	44,800	141	29,534	93
1993	13,193	39	26,124	76	103,530	306	47,130	139	27,425	81
1994	13,974	38	27,383	74	108,920	296	52,910	144	68,671	187

Salarios reales en pesos de 1978, deflactados con el INCP. Salarios mínimos, a diciembre de cada año; salarios contractuales industria manufacturera, maquiladoras y construcción, promedio anual. Salarios contractuales de 1996-1997, estimados con base en las variaciones medias de los salarios de la industria manufacturera, industria maquiladora e industria de la construcción de los mismos años. Salarios de la construcción para 1976-1982 estimados con base en los crecimientos porcentuales de las remuneraciones medias de la industria manufacturera. Los datos para 1994 corresponden a mayo para salario mínimo general, enero-junio para salarios contractuales y remuneraciones en la industria manufacturera y maquiladoras, y enero-mayo para remuneraciones en la construcción.

Fuentes: José Luis Calva con base en Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
INEGI, Encuesta Industrial Mensual.
Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno.
Banco de México, Indicadores Económicos.

Cuadro 5

Empleo y desempleo en México 1982-1994

(Millones de personas y empleos)

Año	Población residentes en México A	Empleos remunerados B	Absorción en empleos remunerados C=B/A	Población nacida en México D	Población demandante de empleo			Residentes sin empleo remunerados		Año	Miles emigrantes externos	Millones emigrantes externos
					Desempleada o Expatriada E=D-B	Expatriada F	Residente en México G=D-F	Millones H=G-B	% I=H/G			
1982	72.37	21.50	29.71	22.9	1.4	0.00	22.90	1.4	6.11	1982	2,532	2.53
1983	73.89	21.00	28.42	23.8	2.8	0.18	23.63	2.6	11.12	1983	2,716	2.72
1984	75.45	21.50	28.50	24.8	3.3	0.38	24.38	2.9	11.80	1984	2,914	2.91
1985	77.03	22.00	28.56	25.7	3.7	0.60	25.15	3.1	12.52	1985	3,127	3.13
1986	78.65	21.60	27.46	26.8	5.2	0.82	25.95	4.3	16.75	1986	3,355	3.36
1987	80.30	21.90	27.27	27.8	5.9	1.07	26.77	4.9	18.18	1987	3,600	3.60
1988	81.99	22.10	26.95	28.9	6.8	0.33	27.61	5.5	19.96	1988	3,863	3.86
1989	83.71	22.30	26.64	30.1	7.8	0.61	28.48	6.2	21.70	1989	4,145	4.14
1990	85.47	22.50	26.32	31.0	8.5	1.92	29.12	6.6	22.74	1990	4,447	4.45
1991	87.27	23.10	26.47	32.0	8.9	2.24	29.77	6.7	22.41	1991	4,771	4.77
1992	89.10	23.20	26.06	33.0	9.8	2.59	30.43	7.2	23.70	1992	5,120	5.12
1993	90.97	23.20	25.50	34.0	10.8	2.96	31.09	7.9	25.37	1993	5,493	5.49
1994	93.07	23.40	25.14	35.1	11.7	3.36	31.75	8.4	26.31	1994	5,894	5.89

Fuente: José Luis Calva con base en el INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, para número de empleados remunerados de 1982 a 1992, México, 1989, para población demandante de empleo y Banco de México. Indicadores Económicos para apoyar la estimación propia del número de empleos en 1993 y 1994, y Baranex, Departamento de Estudios sociales. México Social 1988-1989. Indicadores Seleccionados, México 1989; para población residente y emigración al extranjero, estimación

La distribución funcional del ingreso, nunca ha sido buena en México, empeoró salvajemente bajo el modelo neoliberal. Mientras las ganancias empresariales pasaron del 52.8% del ingreso nacional disponible (IND) en 1981 al 59.3% en 1992, las remuneraciones de los asalariados pasaron del 42.6% del IND en 1981 al 30.6% en 1992 (siguiente página, cuadro 6).

La distribución familiar del ingreso, que tampoco fue buena en el pasado, sufrió una brutal evolución regresiva bajo el modelo neoliberal: El 40% de los hogares con menores ingresos disminuyeron su participación en el ingreso familiar total del 14.36% en 1984 al 12.68% en 1992, mientras que el 20% de la población con mayores ingresos aumentó su participación del 49.5% en 1984 al 54.8% del ingreso familiar total en 1992, y los estratos más bajos (deciles V al VIII) se empobrecieron (página 238, cuadro 7) al disminuir su ingreso del 36.1% en 1984 al 33.1% del ingreso familiar total en 1992.

Mientras que la pérdida de percepciones de los asalariados (como ya se señaló) ascendió a 155,586.4 millones de dólares entre 1989-1993, el gasto público ejercido a través del PRONASOL fue de 7,213.7 millones de dólares en el mismo lapso.

Por otra parte, en general, el gasto público en desarrollo social declinó de 6,117.7 pesos per capita en 1982 (a precios de 1980) a 3,731.7 en 1987, y si bien pasó a 5,907.7 en 1993, aún resulta inferior al de 1981, hecho particularmente indicativo de los efectos reales del actual modelo económico. Así, entre 1971 y 1982 el gasto social per capita creció 187.4%, y entre 1982 y 1993 disminuyó 3.4%. (páginas 239 y 240, cuadro 8 y continuación)

Por su parte, el gasto en educación per capita que durante la década 1972-1982 se expandió en un 208.9% en la década neoliberal lo alcanzó el 0.7%. Para la salud había sido de 119.6% el incremento previo a la aplicación del actual modelo que ha reducido el aumento a sólo el 4.1%. Lo mismo en el caso del desarrollo urbano que paso del 222.6% a sólo el 37.9%.

En el caso de la investigación científico-técnica, su proporción respecto al producto interno bruto es inferior a la observada en 1982 (página 241, cuadro 9). De esta manera, en vez de acotarse la brecha tecnológica entre México y sus principales socios comerciales, se ahondó. A la Universidad Nacional Autónoma de México se le redujo el subsidio federal en 10.07% en el período 1983-1993.

Cuadro 6

Ingreso nacional disponible y su asignación 1980-1991

(En millones de pesos)

Año	Remuneraciones de asalariados			Exedentes de operación		
	Total	Absolutos	del total	Absolutos	% del total	Otros
1980	3,964.20	1,610.90	40.6	2,132.70	53.8	220.6
1981	5,390.40	2,295.40	42.6	2,847.40	52.8	247.6
1982	8,299.90	3,450.20	41.6	4,533.40	54.6	316.3
1983	14,692.90	5,247.70	35.7	9,128.90	62.1	316.3
1984	24,571.10	8,444.80	34.4	15,292.60	62.2	833.7
1985	40,267.60	13,589.80	33.7	24,043.20	59.7	2,634.60
1986	64,936.00	22,605.20	34.8	39,396.40	60.7	2,934.40
1987	161,509.70	51,878.40	32.1	97,420.70	60.7	12,210.60
1988	333,419.50	102,178.80	30.6	205,898.30	61.8	25,342.40
1989	441,615.10	130,490.40	29.5	275,701.30	62.4	35,423.40
1990	609,719.70	171,415.50	28.1	382,538.00	62.7	55,766.20
1991	770,896.70	222,959.70	28.9	473,394.50	61.4	74,542.50
1992	909,963.50	278,553.60	30.6	539,514.60	59.3	91,859.30

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Cuadro 7

Distribución del ingreso, 1984-1992

Porcentaje del ingreso por deciles de hogares

Deciles de Hogares	1984		1989		1992	
	Por decil	Acumulado	Por decil	Acumulado	Por decil	Acumulado
I	1.72	1.72	1.58	1.58	1.55	1.55
II	3.11	4.83	2.81	4.39	2.73	4.28
III	4.21	9.04	3.74	8.13	3.70	7.98
IV	5.32	14.36	4.73	12.86	4.70	12.68
V	6.40	20.76	5.90	18.76	5.74	18.42
VI	7.86	28.62	7.29	26.05	7.11	25.53
VII	9.72	38.34	8.98	35.03	8.92	34.45
VIII	12.16	50.5	11.42	46.45	11.37	45.82
IX	16.73	67.23	15.62	62.07	16.02	61.84
X	32.77	100.00	37.93	100.00	38.16	100.00

Fuentes: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Tercer Trimestres de 1984, México 1989
 INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1989, México 1992 INEGI-92 Encuesta Nacional
 INEGI-92 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México.

Cuadro 8

Evolución del gasto social absoluto, per capita y, como % del PIB, 1970-1992

Año	1970-1979					1980-1989					1990-1992				
	Total	Educación	Salud y Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Total	Educación	Salud y Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Total	Educación	Salud y Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano
1970	114	4	59	1.6	11.1	2,191.0	799	1,146.7	30.7	215.0	4.81	1.75	2.52	0.07	0.47
1971	131	49	71	1.5	11.0	2,448.5	882	1,332.1	28.1	206.4	5.32	1.91	2.89	0.06	0.45
1972	167	55	84	9.4	18.3	3,444.2	1,009.0	1,530.7	171.0	333.5	6.27	2.08	3.15	0.35	0.69
1973	181	63	92	3.3	23.6	3,202.9	1,106.7	1,619.8	58.6	417.8	6.27	2.17	3.17	0.11	0.82
1974	201	70	110	2.4	19.8	3,456.4	1,200.2	1,881.1	40.4	340.4	6.56	2.28	3.57	0.08	0.65
1975	233	90	119	4.9	19.1	3,885.8	1,499.3	1,981.4	82.0	318.2	7.20	2.78	3.67	0.15	0.59
1976	266	103	134	8.9	20.5	4,304.5	1,659.0	2,171.7	144.3	331.4	7.87	3.03	3.97	0.26	0.61
1977	266	114	123	13.0	16.3	4,186.8	1,784.5	1,940.4	205.0	257.0	7.62	3.25	3.53	0.37	0.47
1978	289	121	133	15.0	19.9	4,419.9	1,852.6	2,034.3	229.5	303.6	7.66	3.21	3.52	0.40	0.53
1979	333	133	143	30.4	25.6	4,931.6	1,976.9	2,122.9	451.5	380.4	8.06	3.23	3.47	0.74	0.62
1980	360	140	157	26.9	36.4	5,187.0	2,015.2	2,260.0	387.5	524.3	8.06	3.13	3.51	0.60	0.81
1981	446	175	179	43.9	49.2	6,298.0	2,467.1	2,518.5	618.7	693.7	9.17	3.59	3.67	0.90	1.01
1982	443	183	174	50.4	31.5	6,117.7	2,521.2	2,464.5	697.0	435.0	9.15	3.77	3.69	1.04	0.65
1983	308	128	140	21.8	18.8	4,173.3	1,725.4	1,898.7	294.9	254.3	6.65	2.75	3.03	0.47	0.41
1984	322	137	135	30.1	20.1	4,268.7	1,819.0	1,785.0	399.0	265.8	6.71	2.86	2.81	0.63	0.42
1985	343	142	139	24.2	38.6	4,453.7	1,837.0	1,800.8	314.3	501.6	6.98	2.88	2.82	0.49	0.79
1986	317	126	144	28.4	19.3	4,031.0	1,598.0	1,826.1	360.9	245.9	6.69	2.65	3.03	0.60	0.41
1987	300	128	132	13.8	26.3	3,731.7	1,590.3	1,641.3	172.2	328.0	6.21	2.65	2.73	0.29	0.55

Continuación, Cuadro 8

Evolución del gasto social absoluto per capita y como % del PIB, 1970-1992

Año	Miles de millones de pesos de 1980*					Pesos de 1980 per capita					Porcentaje del PIB				
	<i>S o l i d a r i d a d y</i>					<i>S o l i d a r i d a d y</i>					<i>S o l i d a r i d a d y</i>				
	Total	Educación	Salud y Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Total	Educación	Salud y Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Total	Educación	Salud Laboral	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano
1988	294.6	127.7	136	11.7	19.1	3,592.6	1,557.6	1,658.8	143.1	233.1	6.03	2.61	2.78	0,24	0.39
1989	308.6	131.9	150.4	12.9	13.5	3,686.5	1,575.4	1,796.6	153.7	160.9	6.11	2.61	2.98	0,25	0.27
1990	337.3	139.5	164.7	21.3	11.8	3,946.2	1,632.1	1,926.8	249.6	137.7	6.39	2.64	3.12	0,40	0.22
1991	415.6	168.5	195	27.1	16.7	4,762.4	1,931.2	2,234.1	310.4	191.8	7.60	3.08	3.57	0,50	0.31
1992	178.1	196.4	209.8	32.9	25.1	5,365.9	2,204.5	2,354.9	369.2	281.4	8.52	3.50	3.74	0,59	0.45
1993	537.4	230.9	233.5	36.9	24.6	5,907.7	2,538.1	2,566.3	406.1	270.1	9.54	4,10	4.14	0,66	0.44
Variación porcentual															
71-81	293.3	322.7	200.5	2,656	341.4	187.4	208.9	119.6	1,914.4	222.6	90.6	104.9	45.6	1,235.8	114
83-93	21.4	26.5	30.9	-26.8	-21.9	-3.4	0.7	4.1	-41.7	-37.9	4.2	8.6	12.3	-37.1	-33

* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB

Fuente: José Luis Calva con base en INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas, 1988; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1987, 1991 y 1992; Carlos Salinas de Gortari

Cuadro 9

Gasto federal en ciencia y tecnología, 1980-1993

Año	<i>Millones de pesos</i>			<i>Millones de dólares</i>			
	Corrientes	Constantes	% del PIB	% del PNB	Corrientes	Base 1993	Base 1980
1980	1,993	19,193	0.43	0.34	836.3	1,486.5	836.3
1981	28,058	22,525	0.46	0.37	1,144.8	1,844.6	1,037.9
1982	41,053	20,322	0.42	0.35	718.0	1,089.8	613.1
1983	56,676	14,687	0.32	0.26	377.1	554.0	311.9
1984	108,427	17,686	0.37	0.30	583.1	822.1	462.4
1985	167,885	17,504	0.36	0.28	540.6	735.8	413.9
1986	277,836	1,671	0.35	0.27	435.6	528.1	327.5
1987	539,397	13,475	0.28	0.21	380.7	406.2	276.1
1988	1'050,411	13,040	0.27	0.41	452.4	560.1	315.0
1989	1'395,912	13,479	0.27	0.21	555.7	656.4	369.3
1990	2'035,173	15,455	0.29	0.23	713.7	799.9	450.0
1991	3'156,053	19,659	0.36	0.28	1,043.0	1,121.6	631.0
1992	3'535,163	19,204	0.34	0.27	1,141.9	1,192.1	670.5
1993	4'587,643	23,046	0.41	0.32	1,452.5	1,452.5	817.1

Fuente: José Luis Calva con base en CONACYT, Indicadores de Actividades Científicas y tecnológicas, 1991.
 Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, México 1993.
 Banco de México, Indicadores Económicos.

Finalmente, el modelo neoliberal ha resultado también marcadamente excluyente para la mayoría del empresariado mexicano. Primero, porque las privatizaciones y las políticas preferenciales de precios relativos, provocaron una redistribución de la riqueza y del ingreso empresarial en favor de ciertos grupos, creando rentas extraordinarias de monopolio u oligopolio (telefónicas, por ejemplo). Segundo, porque las políticas de estabilización y ajuste estructural, y particularmente la apertura comercial, beneficiaron a un reducido grupo de empresas y afectaron adversamente a la mayoría, impactando ramas completas de la industria y la producción primaria cuya crisis es tan severa, que su producción en 1994 fue inferior a la de 1981. Tercero, por que la liberación de los mercados financieros desencadenó una febril especulación bursátil y financiera que ha enriquecido a unos cuantos.

Datos de la Bolsa Mexicana de Valores y el Banco de México, confirmaron, en febrero de 1994, la alta concentración de la riqueza en los años más recientes. Apenas 183,239 personas, que equivalen al 0.2% de la población, tienen inversiones en el sistema financiero por 580,700 millones de nuevos pesos, que significan el 51% del PIB de 1993.

Las ganancias recibidas en el año de 1993 por ese reducido número de inversionistas: 129 mil millones de nuevos pesos, son equiparables al total del presupuesto programado para desarrollo social en 1994: cerca de 125 mil millones de nuevos pesos, cifra que representa el 53.9% del gasto programable. El número de inversionistas en la bolsa se ha reducido en el sexenio de Salinas en un 37% un dato más que ilustra la creciente concentración del ingreso.

El Tecnológico de Monterrey, con datos del INEGI y de la firma consultora CIEMAX-WEFA, realizó un análisis de la concentración de la riqueza. Sus investigaciones establecieron que el 10% de los mexicanos percibe el 60% de los ingresos, mientras que el 60% sólo tiene acceso a un 10% del total. El 15% de la población económicamente activa: 5 millones 700 mil mexicanos (y sus dependientes) subsisten sin ingresos prácticamente en una economía de autoconsumo. Esos mexicanos habitan, sobre todo, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tabasco.

A manera de conclusión, se puede decir que a más de diez años de aplicación de la estrategia neoliberal, con más mercado y menos Estado, la economía mexicana se caracteriza por su alta vulnerabilidad externa (mayor que antes de la crisis de 1982),

por el desplome de los coeficientes de ahorro y ahorro inversión, por la profundización de la iniquidad en la distribución del ingreso, por el crecimiento vertical del desempleo, por la degradación de los sistemas educativos y asistenciales, por el incremento de la desnutrición infantil severa y de la pobreza extrema y, en suma, por el deterioro de los niveles de bienestar y las condiciones productivas del país. En cambio, han aumentado la concentración del ingreso y la riqueza nacional en pocas manos, la dependencia financiera externa y la vulnerabilidad general de la economía mexicana.

Por otra parte, la reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos, la apertura comercial, la liberalización de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberalización de los mercados financieros, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública y el achicamiento del papel del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. La tarea prioritaria del Estado pasó a ser la estabilidad de los precios, para lo cual se desplegaron, entre otras medidas, la eliminación del déficit fiscal y la política monetaria restrictiva.

CAPÍTULO 4

4. Reforma del Estado, Administración Pública y Política Social

Introducción

Mucho se ha hablado del tema de la Reforma del Estado en los círculos políticos, económicos y empresariales del mundo entero durante la última década. La Reforma del Estado se ha convertido casi en un tópico. En el fondo, lo que con ella se designa es la supresión del Estado benefactor, con poder regulador sobre la economía, para dar paso al *laissez faire* del liberalismo libreconcurrente del siglo XVIII, retocado y actualizado por la corriente neoliberal.

La tesis central de esta Reforma del Estado es la disminución de su tamaño para obtener, según dicen los promotores de la idea, “un Estado pequeño pero eficaz” y la consecuente transferencia del comando de la economía a manos privadas. La bandera de combate es la “ineficiencia” del Estado en el manejo de las empresas públicas, lo cual en muchos casos es verdad lamentablemente, aunque los críticos no tienen ojos para mirar la ineficiencia privada y sus abusos.³¹⁴

Para algunos tratadistas, la tesis de la Reforma del Estado se originó en los círculos de la planificación económica de los Estados Unidos, en torno a cuyos planteamientos se reunieron en la capital norteamericana en noviembre de 1989 los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela bajo el patrocinio del *Institute for International Economics* de Washington. Los participantes latinoamericanos manifestaron su plena coincidencia con las formulaciones norteamericanas de instrumentar, en los países de la región, la “modernización” de sus economías para insertarlas en el proceso de *globalización* que ya estaba en marcha.³¹⁵

³¹⁴ Picó, Josep (1990). Teorías sobre el Estado de bienestar. Siglo XXI Editores. Madrid. p. 26

³¹⁵ Ibid., p. 32

Fue el economista norteamericano John Williamson, quien acuñó la expresión “consenso de Washington” para designar la concertación de ideas y propósitos que se produjo en aquella reunión y resumió los principales campos en que se proyectaron las llamadas “reformas estructurales”: el fiscal, el tributario, el financiero, el de la política cambiaria, el del comercio internacional, el de las empresas estatales y el de la “desregulación” del mercado y de la economía.³¹⁶

Dado que el déficit fiscal está en el centro de todos los ajustes macroeconómicos, lo primero que acordó *el consenso de Washington* fue establecer una estricta disciplina del gasto público como medio de reducir los déficits fiscales. De allí nació la recomendación de abolir los subsidios sociales, eliminar determinadas inversiones y, complementariamente, establecer mayor eficiencia en las recaudaciones y eliminar todos los mecanismos progresivos del régimen impositivo que sirven a los fines de la redistribución del ingreso.³¹⁷

La liberalización de los sistemas, financiero y cambiario, implicó el sometimiento de las tasas de interés y de cambio a las fuerzas del mercado. De modo que el Estado perdió todo control sobre estos dos grandes aspectos de la economía. En el marco de la liberalización comercial, se abatieron los aranceles, se eliminaron las limitaciones para-arancelarias y se abrieron los mercados. Se promovió la inversión extranjera directa y se crearon mecanismos (*debt-equity swaps*) para convertir deuda en inversiones a precio de mercado. Se impulsó la política de privatizaciones de empresas públicas con el declarado propósito de exonerar al Estado de las pérdidas que la operación de ellas suponía. La desregulación de los mercados y todas las demás medidas, formaron parte de la Reforma del Estado.³¹⁸

En México, la Reforma del Estado concentró prácticamente la atención de la ciudadanía y de los partidos político en la confiabilidad y transparencia de los comicios electorales. En dicha materia ha habido avances consensuados muy significativos, sin embargo, en lo referente a la Reforma Económica del Estado; ésta se dio sin tomar en cuenta, como hubiese sido lo correcto, del consenso necesario de la sociedad mexicana a través de una amplia y profunda consulta popular. Por el contrario, la decisión fue impuesta de manera unilateral desde las altas esferas del poder político-económico.

³¹⁶ Agudelo, Fernando (1993). Una réplica al neoliberalismo. Servicios Cooperativos. Editorial Siglo XXI. Bogotá. p. 52

³¹⁷ *Ibid.*, p. 54

³¹⁸ Guillén Romo, Héctor (1997). La contrarevolución neoliberal. Editorial ERA. México. p. 68

Acorde con ello, no tardaron en hacerse presentes los efectos que el cambio de política económica provocó en el ámbito de las instituciones prestadoras de servicios sociales. Esto se manifestó de inmediato en: pérdida masiva de empleos, reducción drástica del poder adquisitivo del salario y en un incremento sustancial de los niveles de pobreza y desigualdad social.

En este contexto de Reforma del Estado, La Administración Pública se ha visto sometida a un ajuste muy severo de sus estructuras administrativas (especialmente en el sector paraestatal) y a un cambio radical en cuanto al menor monto de recursos canalizados vía presupuesto público, para atender la creciente demanda de bienes y servicios solicitados por grandes masas de ciudadanos cada día más empobrecidos.

Así, un mayor nivel de eficiencia y productividad ha sido requerido a los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades, a efecto de maximizar los escasos recursos con que ahora cuenta el erario público; sin embargo, el fondo del problema no está solamente en la cantidad de recursos dedicados a atender las diversas políticas sociales que atiende el Estado, sino también en la forma como se ejercen dichos recursos, así como en el proyecto ideológico al que sirven (más adelante y con mayor detalle se analiza el problema).

Por otra parte, y en relación con la estructuración del presente capítulo, se ofrece en los apartados subsecuentes una breve revisión histórica de los cambios ocurridos en las instituciones públicas responsables de atender la política social del Estado mexicano, desde el periodo que va de mediados del siglo pasado hasta la época actual, y se ofrece también, un panorama relativamente amplio para intentar apreciar, aunque sea de manera somera, la evolución de la Administración Pública en el campo de la política social: el origen de las instituciones abocadas a atenderlo, sus principales retos y resultados; la ideología subyacente en cada etapa histórica; y, de manera especial, lo acaecido en materia de salud, educación y, en su caso, de vivienda de interés social.

Asimismo, el apartado sobre Administración Pública y Política Social se subdivide para su mejor tratamiento en dos partes. La primera de ellas, hace hincapié en los programas institucionalmente centralizados como salud, educación y vivienda popular. La segunda, se aboca al tratamiento de los programas especialmente concebidos para promover el desarrollo económico y social de las diversas regiones del país.

4.1. La Reforma del Estado Mexicano y la Administración Pública

La política de modernización del Estado Mexicano iniciada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, ha incidido en una ambigüedad que ha caracterizado al Estado mexicano posrevolucionario: el compromiso de ser simultáneamente el garante del desarrollo económico y de la justicia social. Después de que el Estado mexicano logró integrar las estructuras básicas que le permitieron su estabilidad, su relación con el desarrollo económico tuvo dos consecuencias: a) una fuerte centralización de las decisiones económicas y del poder en la presidencia de la república, y b) el objetivo de llevar a cabo reformas sociales con la finalidad de hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas.³¹⁹

Desde 1934 hasta el comienzo de los años setenta esta doble finalidad fue conseguida principalmente mediante reformas sociales y un crecimiento económico centrado en el potencial del Estado; empero, de entonces al momento actual dicha finalidad fue volviéndose una contradicción cada vez más aguda, en lugar de una unidad de objetivos. Actualmente esta contradicción aparece como la que se da entre las tradiciones antiliberales (en el sentido clásico del término) del Estado mexicano posrevolucionario y las reformas del mercado puestas en marcha desde la década de los ochenta.

La esencia de la intervención económica del Estado entre 1970 y 1982, fue la resistencia a redefinir la división del trabajo entre el Estado y el mercado, observada en la formulación e instrumentación de la política económica.³²⁰

Del período de 1982 a la actualidad, atestiguamos, *contrario sensu*, un proceso de formación de políticas que reconoce la necesidad de diferenciar el Estado de la economía, pero evitando y también retrasando la separación del Estado y el sistema político. La primera tendencia fue el resultado del fracaso de las políticas orientadas al desarrollo económico sostenido y a la justicia social mediante la intervención económica del Estado. La segunda es aún considerada, la clave para la estabilidad del país.

La reforma del Estado propiamente dicha, se vuelve a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir

³¹⁹ Ibid., p. 97

³²⁰ Ibid., p. 99

la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. La característica fundamental de esta última, es su vocación de construir un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo esquema de vinculación con el exterior. Los objetivos de esta orientación, plantean problemas institucionales y políticos para ponerla en práctica.

Entre éstos, dos son los objetivos prioritarios: crear una economía competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento; y, transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación.

Para poner en práctica dicho modelo, se ha requerido de que el Estado “libere” zonas de actividad económica y, por tanto, dada la especificidad y tamaño de la intervención económica estatal, se ha precisado también redefinir tanto los criterios de operación y gestión pública del Estado mismo como de las prioridades sociales que debe considerar. Una de las cuestiones centrales ha definir es ¿qué atiende el Estado y qué atiende el mercado? y cómo, en esta redefinición, se puede dar un equilibrio entre desarrollo y bienestar social.

Detrás de estas disyuntivas se encuentra una matriz político-económica que había determinado funciones estatales muy amplias, tanto políticas como sociales, y un rol subordinado a los actores económicos. Desde el punto de vista del equilibrio y el bienestar social, el problema no fue ni es el tamaño del Estado, sino el de su función en una matriz de tres entradas: económica, social y política.³²¹

En el plano económico el Estado, ha debido renunciar a ser el agente promotor principal del desarrollo económico. Sin embargo, esta renuncia no significa abandonar su función en la formulación de políticas económicas y en la concertación de los actores. Entraña, en cambio, una modificación de su perfil de intervención que hace hincapié en las tareas de regulación.

De conformidad con este cambio el Estado debería, al menos en teoría, sustituir su papel de motor económico y garantía del desarrollo por el de generador de las condiciones necesarias para que los arreglos institucionales se cumplan y las oportunidades se distribuyan racionalmente. En pocas palabras, se trata de buscar el establecimiento de formas de coordinación eficientes y equilibradas de agentes económicos que no pasen por la determinación omnipresente del Estado.

³²¹ Vilas Carlos M. (1995). Estado y políticas sociales después del ajuste. Nueva Sociedad. México. p. 200

En el campo político, la reforma del Estado modifica la articulación de los agentes sociales y el Estado, minando las bases del corporativismo tradicional como una forma de distribución politizada de bienes y gestión de intereses por parte de los diferentes sectores económicos.

Como consecuencia, cambian los fundamentos de la legitimidad política y se modifica el papel consensual de la política social. En teoría, para que el Estado pueda cumplir su nueva función reguladora y de distribución social de oportunidades, se requiere que haya criterios normativos socialmente aceptados en un esquema político más coherente con el modelo de desarrollo que se propone. En principio, este esquema debería traducirse en una liberalización de las oportunidades en correspondencia con una institucionalidad de corte democrático-liberal.³²²

De no ser así, los efectos de la liberalización económica pueden afectar los objetivos de distribución de bienes y los mecanismos de asignación debido a una institucionalidad desfasada. No existe, todavía, un mercado en sentido estrictamente económico ni en el sentido social ni en el político.

En buena medida, la discusión que ha prevalecido en los últimos tiempos sobre la forma y el contenido de la política social, ha sido marcada por la dificultad para distinguir estos tres elementos subyacentes de la problemática.

4.1.2. La Reforma del Estado y la Política Social

La política social tradicional en México, en las últimas décadas, se ha visto tensada entre el imperativo de reconocimiento de varios factores que la paralizaron y la necesidad igualmente importante de construir otra que sea viable en sí y en su relación con los nuevos parámetros económicos.

Dicha tensión ha estado marcada por cuatro factores centrales:³²³

- Reconocimiento de que el Estado no puede por sí sólo hacerse cargo de todas las variables que constituyen el equilibrio social.

³²² Kamerman, Sheila B/Kahn, Alfred (1993). La privatización y el Estado benefactor. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. p. 67

³²³ Varios Autores (1996). Las políticas sociales de México en los noventa. Plaza y Valdés Editores. México. pp. 150-151

- Bajo nivel de eficiencia en la administración y gestión de las instancias generadoras de coberturas sociales
- Elevada dificultad para alcanzar consensos entre los diversos agentes: sindicatos, empresarios, gobierno, etc.
- Desaparición de la demanda social homogénea impuesta por las formas corporativas de agregación tradicionales.

Estos cuatro puntos indican la necesidad de replantear el espectro general de la política social en el marco de un desmoronamiento de las lógicas tutelares y corporativas, así como frente a nuevas necesidades de equilibrio y racionalidad financiera.

En estas condiciones, la política social plantea una serie de cuestionamientos. El primero de ellos consiste en la definición del papel que debe desempeñar el Estado. En la medida en que la reforma del Estado ha replanteado los límites entre éste y el mercado, la cuestión alude al problema de la asignación social de responsabilidades. Dicha asignación no puede considerarse como una resolución práctica o una situación de *facto*, como está ocurriendo en la actualidad, sino que supone una institucionalidad correlativa, una cultura política y asistencial determinada y un acuerdo en lo relativo a las reglas de equidad.³²⁴

Un segundo punto relacionado con esto, es que hoy la política social se coloca en una situación en la que se han alterado los parámetros de la solidaridad social posrevolucionaria, sin que se hayan instituido los nuevos principios que deben sustituirlos. El carácter de los nuevos fundamentos debe ser, sin duda, un punto de discusión, especialmente porque en función de él se establecerán los criterios de equidad y las coberturas y políticas sociales.³²⁵

La solución a estos puntos problemáticos, escuetamente indicados, dependerá de los espacios que logre abrirse a la iniciativa social como forma de innovar en la política social y en los esquemas de bienestar. En consecuencia, la nueva institucionalidad, en términos de la política social, pasa necesariamente por la definición precisa de la colocación del Estado y la formulación de nuevas reglas con base en el acuerdo a propósito de cómo se generan y distribuyen los

³²⁴ Ibid., p. 152

³²⁵ Ibid., p. 152

bienes y servicios de la política social, desde el empleo hasta las coberturas particulares.

Sin embargo, aún hoy es posible confirmar una ausencia de definición de la política social por parte del Estado, y una escasa atención de la mayoría de los agentes económicos y políticos a la construcción de diseños alternativos y viables. En este sentido, dada la escasez de recursos, la política social se puede convertir en espacio de confrontación desordenada debido a su distribución, si no se construyen en el corto plazo los diseños institucionales requeridos.

Empero, el mayor obstáculo reside en que la “suspensión” de las formas institucionales implicadas en la gestión tradicional de la política social, no ha cedido el lugar a la formación de nuevas instituciones que permitan un nuevo arreglo entre los actores y un esquema institucionalizado de política social.

La situación actual sigue estando caracterizada por el choque entre los imperativos del nuevo modelo y las viejas formas institucionales de articulación social. Así, la falta de una nueva institucionalidad, plenamente consolidada, ha permitido formas de negociación ágiles(por ejemplo los pactos de estabilidad económica), donde se pueden negociar contenidos pero donde no está claro el acuerdo sobre las reglas definitivas del juego social.³²⁶

4.2. La Administración Pública y la Política Social

La intervención rudimentaria del Estado mexicano, en la cuestión social, se origina en el siglo XIX con el asistencialismo, una política educativa restrictiva y acciones puntuales en cuanto a la salubridad, con la creación de infraestructura hospitalaria.

Durante la revolución se privilegió la atención a la educación y entre los años veinte y los cuarenta, hasta que se logró la estabilidad política definitiva, se incorporó lentamente a la agenda gubernamental (y en un contexto de escasez de recursos), una concepción de política social que contemplaba acciones en materia de salud pública, infraestructura y vivienda en el medio urbano.

Hasta la primera mitad de este siglo, lo social no fue una cuestión estatal sino, en el mejor de los casos, una cuestión compartida entre la beneficencia

³²⁶ Ibid., p.156

privada y la misma población que resolvía el acceso a los bienes básicos de acuerdo con sus propios recursos.

A mediados de los años cuarenta, se adoptó un modelo de Estado benefactor, y la creación de una estructura política corporativa favoreció el desarrollo de instituciones sociales importantes. La política social tendió a centralizarse y se crearon instituciones que forman parte de la estructura federal, que atendían principalmente las demandas de los asalariados.

En los años ochenta, la crisis económica llevó a adoptar un modelo neoliberal. Primero se formularon proyectos descentralizadores, y más tarde de privatización de bienes y servicios. Por primera vez, lo local tanto como lo estatal y las ONG aparecieron como actores que pueden y deben atender las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios que forman parte de las políticas sociales.

4.2.1. La Administración Pública y la Política Social en el Ámbito Institucional Centralizado

República Restaurada y Porfiriato

Durante la República Restaurada y el Porfiriato (1867-1911), imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos. Sin embargo, ello no impidió, como se revisará a continuación, que particularmente durante el gobierno encabezado por Díaz hubiera avances significativos en materia de educación y de salubridad en el ámbito federal.

Durante la República Restaurada hubo un mayor apego a la legislación y al orden jurídico imperante. En el Porfiriato, si bien se mantuvo la misma legislación emanada de la Constitución de 1857, no siempre se aplicó, aunque se realizaron acciones decididas mediante subsidios o impuestos que contribuyeron a mejorar en forma sustancial la salubridad y la educación. Así de que el Estado no debía participar en resolver los problemas de las mayorías, ni ser un agente activo y menos aún ser el único agente. Su actuación debía limitarse a crear condiciones adecuadas para el desarrollo de las acciones privadas, las cuales debían aportar soluciones a los problemas sociales.

Educación

En materia de educación, se calcula que en 1857 la población rebasaba un poco más de los 8 millones y para 1867 había crecido, aunque sin alcanzar los 9 millones. La escasez de recursos se convirtió en un severo impedimento para el fomento de la educación. Cálculos elaborados entre 1857 y 1867 mostraban que la cantidad de niños en edad escolar era de 1'557, 403, de los cuales no se atendía (por falta de maestros y escuelas) a 1'371, 651; es decir, el 88% del total de la población en edad escolar no tenía acceso a la educación.³²⁷

En los primeros años de este siglo, la cantidad de niños que recibió educación había crecido en forma importante: en 1907 se atendió a cerca de 700,000 escolares a nivel primario. Debe tomarse en cuenta que la población era ya de 14 millones de personas. Es decir, el número de escolares casi se cuadruplicó mientras la población total creció más del 50 por ciento.³²⁸

A pesar de los impedimentos presupuestales, los esfuerzos de educación fueron importantes. Por ejemplo, en 1874 había 5,960 escuelas primarias; en 1907 llegaron a 10, 127 (es decir, un promedio de 126 escuelas por año) y para 1910 ya había 12,418. Debe decirse que el esfuerzo se dirigió primordialmente a atender a la población urbana, en menor escala a la rural y escasamente a la indígena. Además se concedió particular interés a la enseñanza media y superior.³²⁹

Es significativo analizar cuánto erogó en educación la federación. Así, en 1877 se destinó la cantidad de \$ 605,945 que representaba el 3.7% de total del presupuesto. Para el año fiscal de 1910-1911 se dedicaron \$ 6'970, 057, es decir, el 6.8% de los recursos federales. Además, debe tomarse en cuenta el gasto en educación de los diferentes estados, los cuales destinaron, en 1878, el 10.5% de sus recursos y en 1910, el 23 por ciento. Ambas cifras, es decir, la inversión de recursos federales y estatales, son una muestra del interés cada vez mayor por fomentar la educación a pesar de las dificultades presupuestales y los imperativos político-ideológicos del liberalismo.³³⁰

No obstante, pese a los esfuerzos que se hicieron, los resultados en materia de educación no estuvieron a la altura de las circunstancias. Por tanto, faltó un

³²⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). México. 1986

³²⁸ Ibidem

³²⁹ Ibidem

³³⁰ Ibidem

mandato constitucional que permitiera al Estado extender la acción educativa a los estados y, al poner en manos de los ayuntamientos la educación elemental, y el carácter de éstos recursos, en muchas ocasiones fue poco efectiva la medida y en otras se nulificó en la práctica.

Salud

En cuanto al gasto en salud, en el presupuesto de 1877-1878 se destinaron \$30,692, que no representaban ni el 1% del ejercicio y se circunscribía a la beneficencia. En cambio, en el presupuesto fiscal de 1910-1911, se añade el rubro de la salud y se destinaron \$ 2'260,000, lo que significó un poco más del 2% del presupuesto total ejercido (INEGI 1986).³³¹

Sin duda, las obras llevadas a cabo en el Porfiriato, particularmente en lo que se refiere a la construcción de hospitales, contribuyeron al mejoramiento de la salud pública. Al respecto destacan el Hospital General y el Hospital de la Castañeda. Además, deben considerarse las obras de infraestructura del desagüe – cuyo propósito era aliviar a la ciudad de México de inundaciones que provocaban graves problemas en la salud pública – y las obras para dotar de agua potable a la capital. Sería difícil establecer los beneficios que tales políticas trajeron a la población, pero si se considera la tasa de mortalidad entre 1900 y 1910, ésta descendió ligeramente al reducirse de 33.2 a 32.3 (López Acuña, 1980:1981).³³²

El Periodo Formativo y la etapa del Cardenismo: 1920-1940

Con el rompimiento del sistema político establecido bajo el gobierno de Porfirio Díaz, las posibilidades de poner en marcha una política social fueron muy escasas, tanto por el conflicto bélico como por la ausencia de un gobierno constituido que tuviera la posibilidad real de llevarla a cabo.

Ya para los años veinte, durante el gobierno de Alvaro Obregón (1920-1924), se producen cambios en la dimensión económica, política y social del país. Un aspecto fundamental fue proporcionar al Estado instrumentos importantes para participar en la economía y en la sociedad. Esta concepción, distinta de la que

³³¹ Ibidem

³³² López Acuña, Daniel (1980). “Salud y seguridad social: problemas recientes y alternativas”, en P. González Casanova y E. Flores Cano (coords). *México Hoy*. Siglo XXI Editores. México. p. 181

imperaba anteriormente, convirtió al Estado en un agente cada vez más activo, particularmente en cuanto a las medidas que beneficiaran a la colectividad, lo cual tuvo una expresión más activa en el régimen de Lázaro Cárdenas.

Educación

El gasto en educación en los años veinte tuvo una disminución considerable, por abajo del gasto ejercido durante el Porfiriato, aunque a partir de 1922 los niveles son mayores no sin altibajos. Para 1940, en cambio, se gastó en este sector el 14.5% del presupuesto, lo que muestra la gran importancia que adquirió la tarea educativa.³³³

Lo anterior puede ser observado a partir de otras cifras, como la cantidad de escuelas primarias y de profesores, así como los presupuestos ejercidos. Entre 1910 y 1940 se edificaron más de 6,000 escuelas, casi se duplicó la cantidad de profesores y se sextuplicó el presupuesto.

Así, es revelador que este esfuerzo tuviera marcados límites en el propio crecimiento de la población que debía ser atendida. Mientras en 1921 el 37.8% de la población estaba alfabetizada, en 1940 el porcentaje alcanzaba el 45.7%, cifras que concuerdan con la opinión de algunos especialistas, quienes han señalado que en 1940 se duplica la población de la enseñanza primaria en comparación con la existente en 1910, pero la ampliación beneficia a los sectores medios de la ciudad.³³⁴

Salud

No fue sino hasta la llegada al poder de los constitucionalistas, encabezados por Venustiano Carranza, cuando en el Congreso Constituyente se aprobó que el Consejo Superior de Salubridad adquiriera autonomía y dependiera directamente del presidente de la República; se creó, además, el Departamento de Salubridad.³³⁵

³³³ Wilkie, James (1978). *La Revolución Mexicana (1910-1976), gasto federal y cambio social*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. p. 193

³³⁴ Fuentes Molinar, Olac (1980). "Educación Pública y sociedad", en *México Hoy*. Editorial Siglo XXI. México. p. 15

³³⁵ De la Riva Rodríguez, Xavier (1961). "Salubridad y asistencia médico-social, en *México, 50 años de revolución. La vida social, t. II*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. p. 389

Sin embargo, no debe olvidarse que en el periodo en que Venustiano Carranza encabezó el ejecutivo, era patente la penuria de recursos públicos, la falta de liquidez y las dificultades de la paridad de la moneda, lo que imposibilitó una política social efectiva. Se debe recordar también que al terminar la segunda década del presente siglo, eran aún palpables y dramáticos. Por ejemplo, el censo de población de 1921 señala que la cantidad de habitantes había descendido un poco más de 800,000 personas respecto de 1910.³³⁶

A los viejos rezagos se añadían nuevas necesidades y reclamos, los cuales se podían atender con dificultad. Por ello quizás, Alvaro Obregón tuvo que organizar en 1924 la Beneficencia Pública en el Distrito Federal con recursos provenientes de la Lotería Nacional y con el objetivo de aminorar la miseria en la ciudad de México.

En 1926, se promulgó un nuevo Código Sanitario que permitió, de acuerdo con los preceptos constitucionales, extender a todo el país la acción de las autoridades sanitarias federales y unificar las técnicas y procedimientos.³³⁷

Durante estos años un indicador al que debe prestarse atención es el de la población, la cual en 1930 alcanzó más de 16 millones y medio de personas. Esta cifra muestra una notable recuperación, en aproximadamente 2'200,000 respecto del censo anterior. Aunque tales resultados deben de considerarse con cautela por las dificultades aún existentes para el levantamiento censal en dicho año, puede ser un signo de que la tranquilidad permitía el retorno de los habitantes a sus lugares de origen, aumentaba la natalidad, mejoraba las condiciones de vida e incrementaba marcadamente las necesidades de bienes y servicios básicos.

En los años siguientes, en el período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se llevaron a cabo numerosas medidas en materia social y agraria que se concretaron en la creación de diversas instituciones, las cuales desarrollaron una política muy activa.

Entonces, en el campo de la salud se creó la Secretaría de Salubridad Pública en 1934, la cual ocupó el lugar del anterior Departamento de Salubridad; en 1938 se creó la Secretaría de Asistencia Pública con la fusión de la

³³⁶ Ibid., p. 390

³³⁷ Ibid., p. 394

beneficencia pública, la privada del D.F. y el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil.³³⁸

Un indicador interesante resulta de comparar el gasto destinado a salubridad y asistencia entre 1910 y 1940, el cual revela la importancia que comenzaba a dársele, ya que en 1910 se gastó el 0.04% del presupuesto de la Federación en ese rubro, en 1920 el 0.15%, en 1930 el 0.53% y finalmente en 1940 el 1.99% monto al cual habría que añadir los ingresos de la Lotería Nacional destinados a la asistencia pública a partir de 1920.³³⁹

Sin duda, las explicaciones acerca de la disminución de la mortalidad se explican por la extensión de la medicina preventiva y los antibióticos, pero también debido a mejoras importantes en el campo de la salubridad, el saneamiento y la asistencia social, tales como la vacunación extensiva contra diversos padecimientos.

Vivienda

Los primeros indicios de que el gobierno en México desarrolla acciones tendientes a atender las demandas de los trabajadores en materia de vivienda los encontramos en 1921, cuando el general Alvaro Obregón solicitó al Congreso de la Unión autorización para invertir 10 millones de pesos en la construcción de casas para obreros y clase media.³⁴⁰

Ante la demanda cada vez mayor de vivienda y un importante movimiento inquilinario, organizado principalmente en Veracruz y la ciudad de México (Berra, 1981:34), el gobierno de la revolución exentó en 1921 y 1922 de pago de contribuciones e impuestos (predial, agua, pavimentos) a las construcciones habitacionales para las clases medias y menesterosas, y a casas y departamentos destinados al alquiler.³⁴¹

En 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles con el propósito de entregar créditos habitacionales a los trabajadores del Estado. En la década siguiente, en 1933, se registró la creación la Dirección de Ingeniería Sanitaria y

³³⁸ Ibid., p. 394

³³⁹ Wilkie. Op.cit., p. 232

³⁴⁰ Cruz Ma. Soledad (1994). Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920- 1928). UAM-A.

México. p. 124

³⁴¹ Ibid, p. 125

del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de obras y servicios públicos, en el marco de una acción urbana institucional en la que las preocupaciones gubernamentales ubicaban el problema habitacional en la esfera de la salubridad.³⁴²

Las estadísticas disponibles indican que entre 1920 y 1940 se construyeron 9,600 viviendas de interés social. Pero sin duda ante la escasez de recursos, las principales acciones en estas dos décadas se orientaron a los propios trabajadores, quienes desarrollaron interesantes experiencias mediante la constitución de cooperativas de vivienda popular.

Debe señalarse que en los años treinta se registraba ya una considerable cantidad de organizaciones de colonos tales como el Frente Único de Colonos de la República, el Bloque Revolucionario de Colonias del D.F. y la Confederación Nacional de Colonos, entre otras.³⁴³

La respuesta gubernamental a esta experiencia, cada vez mayor en organización popular, fue institucionalizar la participación de los trabajadores urbanos y crear la Oficina del D.F.³⁴⁴

El Estado Corporativo (1940-1982)

Las ideas de la época en torno a las políticas sociales se enmarcan en el modelo del *welfare state*, el cual sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos: principalmente salud, educación y seguridad social, aunque en algunos países como Inglaterra y Estados Unidos es importante también la producción masiva de viviendas subsidiadas para los trabajadores.

Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. Esto supone un crecimiento del gasto público, que a su vez entraña un incremento de las cargas fiscales. Así, se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da

³⁴² Moreno Toscano, A. (1978). *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*. SEP-INAH. México. p. 39

³⁴³ Ziccardi, Alicia (1982). "La cooperativa de vivienda Plutarco Elías Calles". *Revista Habitación*, No. 5. México. p. 31

³⁴⁴ Perló Cohen, Marvel (1981). "Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo". *Cuaderno de Investigación Social*, No 3, IISUNAM. México. p. 58

un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelísticos.³⁴⁵

En realidad este modelo, que surge en Inglaterra, es una respuesta del Estado ante las graves desigualdades sociales que se advierten en la posguerra; viene a complementar la creación de un nuevo orden económico-social en el cual regirán, en adelante, los postulados económicos keynesianos, adoptados exitosamente en los Estados Unidos, como fórmula para salir de la gran depresión de los años treinta. El sustento de esta política económica es un Estado interventor con capacidad para mantener la demanda, asegurar un sostenido crecimiento económico y garantizar así el pleno empleo. En síntesis, el Estado benefactor supuso la adopción de políticas económicas keynesianas y la creación de sistemas políticos corporativos.

En este marco, México forma parte del grupo de países donde se desarrolla, a partir de los años cuarenta, un sistema de seguridad social a la vez que se mantienen los privilegios para los grupos ya atendidos y se crea un sistema unificado y con clientela segmentada. Por consiguiente, la evolución de los programas sociales se da por la creación selectiva de privilegios a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores estratégicos).³⁴⁶

Esta descripción parece estar muy próxima a las características que asumieron las instituciones de bienestar social en México, donde no hubo plenamente un Estado de bienestar, un Estado que emprendiese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población.

En el marco del llamado desarrollo estabilizador (1940-1982), la política social se sustentó en la creación de un gran aparato institucional, el cual debería generar un importante cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y, en menor medida, vivienda y bienes y servicios urbanos. Los mecanismos a partir de los cuales la población mexicana se integra socialmente son predominantemente políticos y clientelísticos y, por medio de ellos, se reforzó la estructura de representación corporativa que prevalece prácticamente intacta hasta inicios de los ochenta.³⁴⁷

³⁴⁵ Picó, Josep. Op.cit., p. 66

³⁴⁶ Guillén Romo, Héctor. Op.cit., p. 98

³⁴⁷ Ibid., p. 99

En esas cuatro décadas (1940 a 1980), el país experimentó un intenso proceso de crecimiento poblacional: pasó de 19'653,552 habitantes a 69'392,835, es decir, en cuatro décadas la población aumentó más de tres veces. La tasa de crecimiento medio anual de la población en los cuarenta es de 2.7%, en los cincuenta de 3.1% y en los sesenta es del 3.4% (la más elevada). Mientras en 1940 el 80% de la población vivía en el medio rural, en 1950 fue del 72%; en 1960, el 63%; en 1970, el 55% y en 1980, el 48%.³⁴⁸

En este período del desarrollo estabilizador, la economía mexicana logró tasas de crecimiento anual de alrededor del 6% durante más de cuatro décadas, y la estructura del empleo se modificó sustancialmente : en 1940 el 65% de la población trabajaba en actividades del sector primario; el 15% en la industria; el 19% en los servicios. En 1980 los porcentajes eran los siguientes: 28%, 22.9% y 49.1%, respectivamente. Estos datos son indicadores fehacientes del proceso de urbanización de la economía que se registró en este período.³⁴⁹

Educación

La persistencia de altas tasas de desempleo y subempleo, así como los bajos salarios y en general una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, hicieron del Estado el principal interlocutor de las organizaciones y movimientos sociales que demandaban, cada vez, más bienes y servicios. Esto coincidió con una gran expansión del aparato gubernamental central, encargado de dar respuesta a esta demanda.

Desde el aparato gubernamental se pretendía dar respuesta al mandato constitucional referido a la cuestión social, dentro del cual la educación primaria y pública (artículo 3º constitucional) fue declarada prioridad de la acción gubernamental.

La matrícula de la educación pública creció sustancialmente: en 1940 se registraban 1'960,755 alumnos, mientras que en 1980 eran ya 14'666,257. De igual manera, la cantidad de escuelas primarias pasó de 21,874 en 1940 a 76,024 en 1980, y la de maestros pasó de 43,931 en 1942 a 375,220 en 1980.³⁵⁰

³⁴⁸ INEGI, Op.cit.,

³⁴⁹ Ibidem

³⁵⁰ Ibidem

En el nivel de la enseñanza secundaria se experimentó también una importante expansión de la matrícula, ya que de 57,995 alumnos que había en 1949, se pasó a 3'033, 856 en 1980; de 319 escuelas, a 8,873 y de 7,923 maestros, a 168,588. Esto exigió crear escuelas profesionales y de capacitación para el mundo del trabajo, a la vez que se prolongaba cada vez más el lapso para estudiar.³⁵¹

En el nivel medio superior el incremento fue de 19,617 alumnos en 1949 a 1'265,741 en 1980; de 99 escuelas a 2,322 y de 3,936 maestros a 73,828 en el mismo periodo. En el nivel superior, el incremento registrado fue de 22,906 alumnos en 1949 a 937,789 alumnos en 1980; de 3,205 maestros a 73,789 y de 71 escuelas o universidades a 893.³⁵²

Fue precisamente en este periodo cuando se crearon las universidades de provincia (Autónoma de Querétaro en 1951, de Tamaulipas en 1955, del Estado de México en 1956, de Baja California y Coahuila en 1957, de Ciudad Juárez en 1973, de Chiapas en 1975 y de Baja California Sur y de Tlaxcala). De igual modo, se creó en 1961 el Centro de Investigación y Estudios Avanzados y el Centro Nacional de Cálculo del Instituto Politécnico Nacional.

En los años cincuenta, se construyó la ciudad universitaria para alojar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en 1976 se creó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En este periodo también se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), algunos Institutos Tecnológicos Regionales y las Escuelas de Estudios Profesionales de la UNAM.

El México posrevolucionario, y a diferencia de otros países de América Latina de similar desarrollo económico, el presupuesto en educación ha sido el rubro más importante del gasto social. Los datos de que se disponen indican que los gastos en educación entre 1940 y 1950 representaron entre 15.82% y 11.14% del total del presupuesto del sector público; de 1950 a 1960, entre 26.17% y 15.35% de 1960 a 1970, entre 36.97% y 24.45%, y de 1980 a 1990, el 20.78, para después bajar en 1984 al 16.55 por ciento.³⁵³

Este último dato es importante por ser un indicador de que las políticas de ajuste de la economía, impuestas como salida a la crisis de principios de los

³⁵¹ Ibidem

³⁵² Ibidem

³⁵³ Provencio, Enrique (1990). "Pobreza, política económica y política social", en varios autores. La búsqueda de alternativas. Ediciones de Cultura Popular/CEPNAFE/UNAM. México. pp. 165-183

ochenta, el gasto social resultó particularmente afectado. Es tal el retroceso que, durante los años posteriores cuando se produjo una recuperación económica, no se logró alcanzar los niveles que se tenían en 1977.

Salud

En el área de los servicios de salud pública, el análisis es aún más complejo ya que hay que distinguir, por un lado, los servicios que presta el sector gubernamental, representado por la Secretaría de Salud y el DDF por lo que se llama “población abierta” y, por otro, los que ofrecen las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, FFCC, Secretarías de Defensa y Marina) para los trabajadores asalariados.

En los servicios de salud, se expresa con mayor claridad la atención segmentada (entre asalariados y no asalariados), aunque debe señalarse que la calidad de la atención que ofrecen unas u otras instituciones varía según la época y no puede relacionarse con la clientela que atienden.

En 1941, el presidente de la república creó una comisión redactora de un anteproyecto de Ley del Seguro Social, la cual fue sometida un año después al Congreso y aprobada el 31 de diciembre de 1942; en 1943, la Secretaría de Asistencia Pública concentrados en una única institución para trabajadores del sector privado se transformó en Secretaría de Salubridad y Asistencia y, en 1985, en Secretaría de Salud. En 1943, también se creó el Instituto Nacional de Cardiología y, un año después, el IMSS, sistema de seguridad social y salud.

Los servicios gubernamentales ofrecen entre 40 y 50% de la cobertura, y el resto lo cubre la iniciativa privada. Las estadísticas disponibles indican que la cantidad de derechohabientes de las instituciones de seguridad social en 1944 era de 355,527 (todo en el IMSS) y que en 1980 llegaba ya a 30'773,224 (24'125,307 del IMSS; 4'985,108 del ISSSTE y el resto era atendido por otros organismos).

En la década de los cincuenta, se crearon varios institutos dedicados a atender especialidades (Nutrición, Rehabilitación, Neurología), y en 1960, el ISSSTE (institución similar al IMSS pero destinada a atender a los trabajadores al servicio del Estado) con lo cual se expandió notablemente la población atendida por el sistema de seguridad social.

Indudablemente, el descenso de los índices de mortalidad que se observan en esas décadas debe atribuirse a la expansión de los servicios de salud, ya que la tasa de mortalidad pasó de 23.2 en 1940 a 6 en 1981.³⁵⁴

Vivienda

En cuanto a la vivienda de interés social, su inclusión en la agenda gubernamental es bastante posterior a la salud y la educación. Se trata de acciones fragmentadas en un conjunto muy amplio de instituciones gubernamentales de diferente nivel de gobierno (federal y estatal principalmente) e incluso de acciones no institucionalizadas.

Al analizarlas, debe considerarse que a partir de los años setenta la vivienda de interés social para los trabajadores asalariados pasó a formar parte del sistema corporativo como un elemento para su fortalecimiento, mediante la creación de fondos habitacionales. Al igual que en el caso de la salud, las vías de acceso a una vivienda de interés social pasaron a depender del carácter de asalariado del trabajador. No obstante, se crearon también algunas instituciones de apoyo a la producción de viviendas para autoconstrucción o autogestión para los no asalariados, cuya acción ha sido realmente limitada ante la magnitud de las necesidades habitacionales que plantea este amplio segmento de la población mexicana.

A principios del período, se contaba ya con el Banco Nacional de Habitación y Obras Públicas (Banhopsa); en 1942 se creó el Banco de Fomento de la Habitación; en 1954, el primer Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y en 1956, la Dirección de Pensiones militares.

La construcción de obras para el desarrollo rural, así como la producción de bienes urbanos, fueron factores determinantes en el desarrollo de una industria de la construcción nacional; sin embargo, el mercado de la vivienda de interés social (la construcción de los masivos conjuntos habitacionales en los cincuenta) fue una acción pública fundamental en su consolidación. Consecuentemente, a principio de los años sesenta, con la construcción del masivo habitacional Nonoalco-Tlatelolco, se incrementó notablemente esta acción gubernamental de producción de vivienda para los asalariados.

³⁵⁴ Pozas Horcasitas, Ricardo (1992). "El desarrollo de la seguridad social en México". Revista Mexicana de Sociología, Vol. LIV, No. 4. UNAM. México. pp. 27-63

En 1963 se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga); en 1966, Banhopsa y en 1970, el Instituto de Acción e Integración Social del Estado de México (Auris), que fue la primera incursión del Estado en materia de apoyo a la autoconstrucción progresiva.

En 1971 se creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad de la Vivienda (Indeco), y luego el paso importantísimo se dio en 1972 con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), el Fondo de Vivienda Militar (Fovimi), el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (Fideurbe).

Entre mediados de los años cuarenta y mediados de los sesenta, se construyeron 121,200 viviendas, sobre todo, mediante la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (45,302) y el Invin (22,300) entre 1965 y 1970. En sólo cinco años, se produjeron 119,779 viviendas, de las cuales 92,015 correspondieron al Fovi-Foga y, a partir de allí, se dio un crecimiento notable con la creación de los fondos de los trabajadores (Infonavit y Fovissste) que, entre 1971 y 1976 construyeron 287,874 viviendas de interés social y, entre 1977 y 1982, 650,547 viviendas.³⁵⁵

Con los fondos para los asalariados (principalmente Infonavit y Fovissste), se creó una estructura institucional tripartita, ya que están formados con la aportación patronal del 5% sobre los salarios de los trabajadores, pero en su dirección participan el gobierno, los trabajadores y los patrones. Debe señalarse que, con la constitución de los institutos de vivienda se dispensó a los patrones de la obligación- hasta entonces constitucional-, de ofrecer viviendas a los trabajadores cuando la cantidad de éstos excediese de cien.

Ahora bien, si esta acción se contrapone a las necesidades que hay en todo el país, se verá lo limitado de su efecto. Esta política social no sólo resulta diferente de la de educación por su carácter selectivo, sino también incluso con los servicios de salud porque se refiere al suministro de un bien perdurable y caro, del que se toma posesión individual o familiarmente y que se otorga de una vez para siempre.

³⁵⁵ Ziccardi, Alicia, Op.cit., p. 93

En síntesis, este período corresponde al llamado “desarrollo estabilizador”, sustentado en la expansión del Estado corporativista y fuertemente intervencionista en lo económico, con una sociedad que se urbaniza rápidamente y que expresa una sostenida demanda de bienes y servicios mediante las instancias de intermediación social y política que controla el partido gobernante. En dicho contexto, se pone en marcha una política social que se enmarca dentro de un modelo general de actuación del Estado benefactor, ya que se intenta crear una estructura estatal de atención a la demanda de bienes y servicios sociales con subordinación del mercado.

Sin embargo, de lo expuesto se desprenden las limitaciones con que actuó, y la cantidad y las funciones del Estado mexicano se expandieron notablemente, las cuales llevaron a que: 1) salvo en el caso de la educación, las instituciones de la política social se estructuran para atender a clientelas claramente definidas (el principal corte es entre trabajadores asalariados y no asalariados); 2) los mecanismos de integración social de la población que prevalecieron fueran corporativos y en gran medida clientelísticos; y, 3) el resultado fuera un esquema de atención selectivo con una cobertura de beneficios restrictiva.³⁵⁶

El Proyecto Neoliberal (1983 - ?)

Desde mediados de los años setenta, se produjo en los países centrales una crisis económica, una crisis fiscal del Estado que culminó en una reestructuración de nivel internacional. La adopción del modelo económico neoliberal entraña una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos.

Se asiste así a un proceso de reprivatización de la economía a nivel internacional. Al mismo tiempo, se redimensiona el aparato del Estado, se intenta sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que con anterioridad fueron provistos por las instituciones gubernamentales.

La política social se redefine en función de que: 1) el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga que tiene, tanto en la esfera de lo económico como de las políticas sociales, 2) la burocratización resta efectividad a la política social y 3) los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis

³⁵⁶ Laurell, Ana Cristina (1990). Por una política social alternativa: la producción de servicios públicos. México: la búsqueda de alternativas. Ediciones de Cultura Popular/ CEPNAFE/UNAM. México. pp. 185-209

como consecuencia, entre otras cosas, de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales.³⁵⁷

Se afirma que los gobiernos están en problemas porque hay un distanciamiento muy grande entre el comportamiento de las instituciones y lo que espera la ciudadanía de ellas, lo cual lleva a la pérdida de legitimidad de éstas y, en última instancia, genera situaciones de ingobernabilidad.

Por eso, las políticas sociales se enmarcan hoy en nuevos lineamientos: racionalización, descentralización y traspaso de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, el modelo que se implanta pretende reemplazar el papel protagónico del sindicalismo en particular y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad. Para ello, las ONG instaladas en la sociedad civil adquieren un lugar protagónico.

En México, la crisis de 1982 fue de tal magnitud que obligó a formular medidas de política económica tendientes a reestructurar, profunda y radicalmente, la base económica. Particularmente, desde mediados de los ochenta, el Estado mexicano optó por la adopción de un modelo neoliberal que implicaba: una drástica disminución de su participación en la economía; la venta de empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias; la reforma fiscal; la reprivatización de la banca nacionalizada; la reducción del gasto público; y, la apertura comercial.

Durante la última década, la política social estuvo absolutamente subordinada a la política económica, y una de las primeras medidas para reducir el Estado y sus funciones, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), fue el proceso de impulsar un proceso de descentralización de los servicios de educación y de salud del gobierno federal a los estados del país.

Esta política se articulaba con las reformas introducidas en 1983 al artículo 115 constitucional, para traspasar funciones a los estados y municipios en materia de recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio), suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines, etc.) y la planeación del territorio.³⁵⁸

³⁵⁷ Gutiérrez Garza, Esthela (1997). El debate nacional: la política social. Diana. México. pp. 11-29

³⁵⁸ Ziccardi, Alicia, Op.cit., p. 414

A pesar de ello, las resistencias políticas en el nivel estatal y burocráticas dentro de las instituciones encargadas de implantar la descentralización de funciones y recursos a los gobiernos locales, llevaron a que se pospusieran los proyectos descentralizadores, y fue en el siguiente sexenio (1988-1994) cuando se retornó la propuesta descentralizadora como un componente central de la reforma del Estado y del proyecto de modernización nuevamente emanado del gobierno central.

Educación

El 18 de mayo de 1992, se firmó un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por el cual se transfirió a los 31 estados de la República alrededor de 100,000 bienes inmuebles, 22 millones de bienes muebles, 513,000 plazas docentes, 116 puestos administrativos, 3.9 millones de horas clase y 13.5 millones de alumnos.³⁵⁹

A pesar de los diferentes cambios de titular a cargo de esta cartera, se lograron vencer ancestrales resistencias en el gremio docente para iniciar una reforma educativa que enfrentara la cuestión de la calidad de la educación. Se revisaron contenidos y materiales educativos, se impulsaron Consejos Municipales y Estatales de Participación Social en la Educación y se reelaboraron los libros de texto gratuito. El 14 de julio de 1993, entró en vigor una nueva Ley General de Educación Pública que sustituyó a la de 1973 y que regula la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento oficial.

Las estadísticas oficiales indican que, en 1981, el sistema de educación pública registraba 14'425,600 alumnos. En la secundaria en esos mismos años, en cambio, se pasó de 3'371, 972 a 4'203,100 y se estableció su obligatoriedad, y en educación media superior se pasó de 1'344,167 a 1'767,000 alumnos.³⁶⁰

Lo fundamental es que, en materia de educación, el esfuerzo en marcha está centrado ahora en mejorar la calidad de la enseñanza y para ello se promueve una reestructuración del sistema educativo nacional fundada en el federalismo, en el aporte de la sociedad, en la participación de los padres de familia, en los medios de comunicación (veáanse las modificaciones al artículo tercero constitucional).

³⁵⁹ Salinas de Gortari, Carlos (1993). Quinto informe de gobierno

³⁶⁰ Ibidem

La idea es reafirmar la obligatoriedad de cursar la educación básica y que el suministro de este servicio público sea gratuito, lo cual es fundamental porque, en la crisis, la deserción escolar tendió a aumentar entre los hijos de las familias más pobres. Por otra parte, persisten aún numerosos obstáculos para descentralizar la educación y transferirla a los estados, ya que en éstos se presentan situaciones muy desiguales en materia de demanda, personal, salarios y experiencias de organización sindical.

Salud

En relación con los servicios de salud y seguridad social, el IMSS, a pesar de que durante la crisis de los ochenta vio sustancialmente afectada su recaudación pues disminuyó notablemente la cantidad de derechohabientes, continúa siendo la principal institución de atención médica. Los efectos de la crisis, como se ha señalado, se advierten en un deterioro de la calidad de los servicios, producto de una combinación de diferentes factores: deterioro del salario del personal médico y de apoyo, incremento de la cantidad de personas demandantes del servicio cuando con anterioridad lo hacían en el mercado privado.

En 1983, 33'666,864 personas estaban aseguradas, de las cuales el IMSS atendía 79.9%; el ISSSTE, 16.3% y Pemex, 2.3% por ciento. En 1992, la población usuaria ascendió a 58.6 millones; el 52.9% correspondió a las instituciones de seguridad y el 47.1 a la población abierta.³⁶¹

En los últimos años, se intentó realizar un esfuerzo para recuperar la calidad de los servicios médicos ofrecidos a la población realizando importantes inversiones en infraestructura hospitalaria, tanto en los institutos de la seguridad social como en las unidades hospitalarias que dependen de la Secretaría de Salud; pero, lo cierto es que las obras públicas no tienen como contrapartida incrementar el deteriorado salario de los trabajadores de la salud y lograr mejoras sustanciales en la atención a la población que demanda estos servicios.

Tampoco puede decirse que en materia de salud se opte por focalizar a la población que hay que atender; por el contrario, prevalece la idea de universalizar los servicios. Actualmente, la más reciente reforma institucional

³⁶¹ Ibidem

en el IMSS tiene como propósito el sanear sus finanzas, actualizar las bases de cotización y fortalecerse como un organismo fiscal autónomo. En 1994, el IMSS registraba 36'524,841 de derechohabientes.³⁶²

Vivienda

En cuanto a la vivienda de interés social, justamente en esta década el derecho a la vivienda adquirió rango constitucional (1985), se sancionó por primera vez una ley federal de vivienda y se intentaron algunas medidas de desregulación del mercado habitacional. También, debe señalarse que a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, las políticas de ajuste y la disminución del gasto público no se tradujeron en una contracción de la vivienda popular; por el contrario, entre 1983 y 1990 se financiaron alrededor de dos millones de unidades de vivienda de interés social, porque los fondos habitacionales no operan con recursos fiscales, sino que son ahorros de los trabajadores depositados por los patrones en estas instituciones.

Un cambio importante se introdujo en 1992 con la creación del Ahorro para el Retiro (SAR), mediante el cual se modificaron la forma de captación de los recursos de los trabajadores para la vivienda, los cuales pasaron a ser depositados en la banca reprivatizada.

Con esta medida se dio un paso adelante, individualizando las cuentas de ahorro de los trabajadores; sin embargo, no se rindieron cuentas, a los derechohabientes en lo particular y a la ciudadanía en general, sobre el uso y el destino pormenorizado de los recursos provenientes de 20 años de ahorros, destinados a construir y financiar vivienda de interés social.

En 1992, para cada trabajador asalariado se abrió en ceros una cuenta de ahorros individualizada. La discrecionalidad en la toma de decisiones, aunque incida directamente sobre la vida de los ciudadanos, continúa siendo un rasgo característico del comportamiento institucional en materia habitacional.

Por otra parte, con la reforma a la Ley de Infonavit, se modificó la forma de operación introduciendo la subasta en la asignación de los recursos a los promotores y un sistema de puntaje para clasificar a los derechohabientes.

³⁶² Salinas de Gortari, Carlos (1994). Sexto informe de gobierno

Respecto de los no asalariados, debe mencionarse el caso de Fonhapo, organismo de vivienda para no asalariados que desarrolló entre 1982 y 1988, una novedosa acción de entregar créditos colectivos a los sectores de menores ingresos para la construcción de viviendas populares, independientemente de la afiliación política de sus miembros. Puede que la nueva política consistió en frenar la original acción desplegada en la materia por este fondo; desplazar y remplazar a una generación de arquitectos y técnicos portadores de una visión con fuerte contenido social y reducir la acción habitacional para no asalariados a acciones mínimas de mejoramiento de las viviendas y dotación de infraestructura.

Es posible afirmar que las reformas introducidas a la política de vivienda a partir de 1988 no han sido exitosas, aun cuando desde la esfera gubernamental se ofrezcan abultadas cifras con las que se intenta justificar una confusa acción institucional.

En materia de vivienda de interés social, ha prevalecido en el actuar institucional la improvisación, así como el desmantelamiento de organismos destinados a otorgar vivienda a los no asalariados, como el Fonhapo, a fin de subordinarlos al principal programa social del sexenio del presidente Salinas : el PRONASOL.

4.2.2. La Administración Pública, El Desarrollo Regional y La Política Social

Históricamente, México ha tenido una tendencia a la centralización de la vida política y económica; esto propició la formación de tres centros principales de desarrollo: las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

Desde el periodo revolucionario, se hizo evidente la necesidad de aprovechar mejor el potencial productivo de las regiones del país y de su integración más equilibrada.

En los años que van de 1930 a 1950, se da una fase de fortalecimiento del Estado a través del manejo directo de las principales variables y agregados económicos, así como de la nacionalización de los principales recursos naturales estratégicos (petróleo, electricidad, agua), y el impulso de la reforma agraria.

En este periodo, se formularon los primeros planes sexenales de gobierno, y se iniciaron las grandes inversiones en infraestructura hidráulica, comunicaciones y transportes, educación y salud, que sustentaron la transformación del país; aunque no representaban una política regional explícita, sí se avanzaba en este sentido.

En esos años, se impulsó el desarrollo regional mediante la intensificación del reparto agrario, el apoyo jurídico y económico a los campesinos, y el estímulo a su organización. Se crearon Comisiones como la de Alta y Baja Sierra Tarahumara en 1936; la de Estudios de Planeación del Valle del Mezquital en el mismo año; la Intersecretarial de la Mixteca en 1937 y la de Fomento Agrícola y Ganadero del Valle del Yaqui en 1938, todas con la finalidad de realizar estudios económicos para el impulso al desarrollo de esas regiones.³⁶³

En esta etapa, también se destaca la creación de la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo en 1936 para realizar trabajos de contención de los desbordamientos de éste. Las primeras obras en las cuencas hidrológicas, también se orientaron como una necesidad de impulsar el desarrollo de algunas zonas que, pese a su alto potencial productivo, presentaban rezagos. También, se dio prioridad a la formación de las cuencas hidrológicas, conformación del modelo de desarrollo industrial y se impulsó la agricultura de exportación.

Para el periodo de 1956-1970, se ampliaron las medidas de apoyo al desarrollo regional y la descentralización para estimular el proceso de industrialización del país. Con base en las experiencias obtenidas en las actividades de la Comisión del Bajo Río Bravo y la de Fomento Agrícola y Ganadero del Valle del Yaqui, se establecieron diversas comisiones para el desarrollo de las cuencas hidrológicas: la del Papaloapan (1947-1986), la de Tepalcatepec (1947-1960), la de Lerma Chapala-Santiago (1950) y la del Pánuco (1950), que tenían a su cargo la construcción de grandes obras hidráulicas para incrementar la producción agrícola, aumentar la oferta de energía eléctrica y para tener mayor control sobre las inundaciones.³⁶⁴

No obstante, el avance industrial, la cercanía de los mercados y las economías de escala en los grandes centros urbanos de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, así como algunos de la mesa central y la frontera

³⁶³ Pacheco Méndez, Teresa (1995). "Modernización, cultura y desarrollo regional un marco de referencia" en *Revista de Comercio Exterior*. Vol. V, No. 2, febrero. México. pp. 152-158

³⁶⁴ Op.cit., p. 160

norte, obstaculizaron este proceso.

En este período del desarrollo estabilizador, se consolida el modelo de sustitución de importaciones, estabilidad económica y crecimiento, pero con un acentuado déficit del bienestar social de grupos campesinos y habitantes de las zonas urbanas.

Al inicio de los años setenta, se impulsaron estrategias y políticas para compensar los desequilibrios sociales y sectoriales que causó la industrialización del país. Para esto, se establecieron tres líneas de acción: redistribución del ingreso a favor de los habitantes de las regiones más rezagadas, la apertura de tierras a la producción y la colonización de zonas de baja densidad demográfica y descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades.

Se propició un alto crecimiento industrial, así como un nuevo auge de la agricultura comercial de exportación, una alta concentración del ingreso con inestabilidad en el crecimiento general y con amplios desequilibrios económicos.

Con la finalidad de promover el desarrollo económico de algunas entidades y enfrentar los desequilibrios regionales, el gobierno federal inició la instalación de Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes) en las entidades que presentaban mayores rezagos como Yucatán (1971), Chiapas y Oaxaca (1973).

Para 1975, ya se habían instalado este tipo de comités en todos los estados, y así se elaboraron los primeros planes y programas de alcance estatal orientados a apoyar los programas federales de desarrollo regional para fortalecer la descentralización de las actividades económicas.

En 1977, surgió la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuya función era coordinar acciones en las áreas rurales; impulsar la organización campesina; promover programas de salud, abasto, capacitación y empleo, así como construir casa-escuelas para niños en zonas marginadas y mejoramiento de la vivienda.

Para 1981, se originó un cambio significativo al sustituirse los Coprodes por Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), bajo la responsabilidad y control de los gobiernos estatales y con el apoyo del

gobierno federal. De esta manera, se creó la instancia de planeación y coordinación local para fomentar la inversión pública federal y estatal, de acuerdo con una jerarquización de las necesidades en cada entidad.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se integraron los planes y programas sectoriales y multisectoriales elaborados entre 1977 y 1979. La política regional del Plan Global incluía: asentamientos humanos y desarrollo urbano, creación de regiones, fortalecimiento del federalismo en sus dimensiones económica y social, y disminución de las desigualdades regionales para que la población alcanzara los mínimos de bienestar.

En el sexenio 1982-1988, el Plan Nacional de Desarrollo consideró la descentralización de la vida nacional como una de las prioridades para hacer frente a los problemas del país.

Este periodo, se caracterizó por implementar una política típicamente monetarista y fue marcado por acontecimientos tan importantes como: la elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos, caída de los precios del petróleo, devaluación recurrente de la moneda, deterioro de los términos de intercambio comercial, inflación galopante con atisbos de hiperinflación (1987) y carga ruinosa de la deuda externa.

Por otra parte, en el transcurso del sexenio se logró consolidar la planeación del desarrollo regional y se implementaron programas en regiones importantes como la zona metropolitana de la Ciudad de México, Sudeste, Frontera Norte y Mar de Cortés, entre otros.

Dentro de este período, se inició el programa de desarrollo regional denominado: Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (Pider) 1973-1981, orientado a lograr un crecimiento autosostenido, con un enfoque multisectorial y una programación descentralizada para impulsar el desarrollo comunitario. Su objetivo fue lograr un desarrollo rural integral a través del incremento en la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social, con el fin de arraigar a las poblaciones a sus lugares de origen.

En 1977, se amplió hacia el desarrollo comunitario buscando la integración de los gobiernos estatales, y su denominación cambió por la de Programa integral para el desarrollo rural. A finales de 1981, operaba en 133 microregiones en casi la mitad de los municipios del país. Sus acciones representaron una

experiencia de gran importancia en la programación de inversiones públicas en zonas rurales, aunque enfrentó algunos problemas de coordinación y de insuficiente participación social.

A finales de la década de los setenta, se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el objetivo de lograr la autosuficiencia en alimentos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población que más lo requería.

El programa se implantó como estrategia intersectorial con el propósito de integrar la producción, distribución y consumo de alimentos básicos y de atender las necesidades alimentarias de varios millones de mexicanos con deficiencias nutricionales. Aunque tenía una orientación predominantemente productiva, el SAM se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.³⁶⁵

En éste, como en los demás programas, sin embargo, no se concibieron de manera articulada el fomento productivo y la protección de los recursos naturales para el desarrollo rural, lo que contribuyó a que continuara la tendencia del deterioro ambiental en el campo.

Este tipo de experiencias, constituyeron el antecedente institucional más importante para la estrategia contra la pobreza que arrancaría a fines de los años ochenta. Algunos de sus programas coordinados, como los de salud y abasto, fueron retomados y con nuevas modalidades siguen operando hasta la fecha.

Además, a partir de 1983, se instrumentaron programas emergentes de protección al empleo, cuyos propósitos consistían en frenar el deterioro de los niveles de ocupación y actividad productiva, atender los aspectos coyunturales de carácter urgente en materia de demanda de trabajo y mejorar la calidad de vida de la población.

En este contexto, a partir de los ochenta, el Estado erigió una política social para mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más precarios. Esta política se desplegó en los sectores tradicionales: alimentación, salud, educación y vivienda. Pero, a medida que se acentuó el deterioro del nivel de vida de los estratos señalados, se incrementaron expresiones de participación

³⁶⁵ Op.cit., p. 161

civil de grandes dimensiones (como en la ciudad de México ante los sismos de 1985) que no alcanzaron a convertirse como formas dominantes ante la acción social del Estado.

A partir de mediados de los ochenta, la política social se despliega en dos vertientes principales: a) una política social paternalista, que se basa en la inmovilidad de los grupos sociales, y b) una política social políticamente tutelada que promueve la participación civil organizada con consistente presencia regional. Ambas formas de participación, pasiva y activa, representan el actual panorama de los sujetos y objeto de la política social del Estado.³⁶⁶

En la administración 1988-1994, con el Plan Nacional de Desarrollo, se promueve una política de desarrollo regional y urbano surgida del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en congruencia con las necesidades de las comunidades. Esta política, tuvo como propósito transformar el patrón de los asentamientos humanos, como complemento de las políticas de desarrollo económico y descentralización; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos; el fortalecimiento de la capacidad municipal y el sano desarrollo, ordenamiento y regulación de las ciudades.

En el aspecto económico, se instrumentó: una política monetarista con un enfoque heterodoxo, superávit de la cuenta pública, renegociación de la deuda pública cuyo monto ascendía a 157 mil millones de dólares; la venta y desincorporación de empresas paraestatales; una política de desregularización; la prioridad económica del equilibrio presupuestal; y, Establecimiento del TLC.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se implementó a fines de 1988. Este programa fue la punta de lanza en materia social y se constituyó en un programa que pervivió ese sexenio.

Más tarde, en 1992, este programa se institucionalizó y se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual tenía como responsabilidad formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo social. En este contexto, el PRONASOL resultó el soporte de la SEDESOL, tanto en su marco de acción como en su entorno político.

³⁶⁶ Gutiérrez Garza, Esthela. Op.cit., p. 62

En este sentido y con la finalidad de dar atención integral a las necesidades sociales, se creó el Gabinete de Desarrollo Social como órgano de coordinación de las dependencias federales que realizan programas en la materia, y se fortaleció la coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.³⁶⁷

El PRONASOL coordinaba proyectos de salud, nutrición, educación, infraestructura y producción. Este programa fue la pieza clave del ejecutivo para combatir la pobreza y legitimarse políticamente. Operó desde 1988 programas regionales en las zonas más marginadas, donde la calidad de vida de los habitantes se había deteriorado considerablemente.³⁶⁸

En este periodo, entraron en operación 16 programas de desarrollo regional, los cuales operaron en distintas regiones del país como a continuación se mencionan: dos en el norte, siete en el centro y siete en el sur.³⁶⁹

Zona Norte: Nueva Laguna y Carbonífera de Coahuila.

Zona Centro: Oriente de Michoacán, sur del estado de México, Costa de Michoacán, Meseta purépecha, Sierra Norte de Puebla, Huasteca Potosina y Tierra Caliente de Michoacán.

Zona Sur: Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Tierra Caliente de Guerrero, Centro de Chiapas, Zona Henequenera de Yucatán, Los Ríos y La Chontalpa de Tabasco.

Los objetivos que impulsaron estos programas, fueron los de apoyar a las comunidades más retrasadas de regiones específicas, con el fin de estimular su potencialidad e incentivar su desarrollo, elevar su producción-productividad, crear oportunidades de empleo, ampliar la infraestructura de servicios básicos y, con ello, mejorar el nivel de vida de la población en estado de pobreza.

De esta manera, el Estado ha venido instrumentando políticas económicas y sociales sin que exista una homogeneidad entre ambas y, menos aún, simetrías que concuerden con el resto de las políticas públicas promovidas por el Estado. En este sentido, las políticas sociales han visto reducido su efecto a favor de mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora y amplios

³⁶⁷ Guillén Romo, Héctor. Op.cit., p.36

³⁶⁸ Ibid, p. 136

³⁶⁹ Pacheco Méndez, Teresa. Op.cit., p. 160

sectores campesinos y grupos sociales vulnerables. Y a contra corriente, se ha acentuado la concentración del ingreso y la desigualdad.

La realidad social obliga a una redefinición de las políticas públicas que sea congruente con la situación de acelerado empobrecimiento que vive la sociedad mexicana, las condiciones objetivas de la economía nacional, y el nuevo curso de la economía internacional.

En el presente sexenio(1995-2000), la política de desarrollo social tiene características especiales. Hay que reconocer que el vacío que produce la desaparición del PRONASOL, no ha sido asumido por otro programa de igual envergadura.

Desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Zedillo, se indican los aspectos principales de la redefinición de la política social, esto es, por el abandono del PRONASOL y por el ejercicio de una política social que cuenta con recursos más modestos y se ejercita con discreción lejos de la figura presidencial.

A partir de 1996, la principal estrategia para descentralizar la política social ha sido la distribución del presupuesto de Desarrollo Regional, conocido como el ramo 26, hacia los estados y municipios del país.

El abandono del PRONASOL a favor de una política social de más bajo perfil en la opinión pública, parece haber resuelto la disputa entre quienes trataban de continuar una práctica encaminada a conseguir una base social para las políticas neoliberales y quienes la concebían como una política descentralizada, cuya función no es compensar, sino igualar las oportunidades ante el mercado para los indigentes, y proporcionar un paquete básico de educación, salud y nutrición en las regiones de mayor pobreza del país.

Este nuevo programa, llamado originalmente de Alimentación, Salud y Educación (PASE) y posteriormente rebautizado como PROGRESA, se inició en el estado de Campeche y se fue extendiendo hasta cubrir 9 regiones de 12 entidades de la República; no se concentra principalmente en las zonas rurales e indígenas del país, sino que atiende principalmente a los pobladores radicados en las ciudades o cabeceras municipales.³⁷⁰

³⁷⁰ Gutiérrez garza, Esthela. Op. cit., pp. 23-28

Sin embargo PROGRESA, según sus promotores, conlleva a una acción integral de política social al considerar a la alimentación, la salud y la educación como elementos mínimos necesarios para la igualdad de oportunidades. En el capítulo tres de esta tesis se presentan algunas cifras publicadas en diversos documentos, mismas que pretenden evaluar los resultados del gobierno del presidente Zedillo en materia de política social, durante la primera mitad de su sexenio.

CAPÍTULO 5

5. Metodologías para la Medición de la Pobreza

Introducción

No existe realmente una teoría de la pobreza. Malthus se aproximó a ella con su hipótesis de que los excedentes de población, en relación con el volumen de producción de alimentos, son el origen de las penurias, y Marx hizo lo propio con su teoría de la plusvalía. Pero estas fueron aproximaciones solamente.

La pobreza es un fenómeno multicasual. En el nacimiento de ella concurren muchos factores. Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señala al menos cinco: el cambio demográfico, la distribución del ingreso, la situación del empleo, la prestación de servicios sociales y las condiciones prevalecientes de educación y formación de recursos humanos. Estos factores, a su vez, responden a otros y otros, en una cadena sin fin de carencias y postergaciones, que describen un verdadero círculo vicioso.

Del mismo modo que no existe una teoría de la pobreza con validez universal, tampoco se cuenta con una metodología única para medirla.

5.1. Las Metodologías

Introducción

Se han propuesto diversos métodos de medición. EL clásico es el del ingreso per capita, pero éste y otros sistemas tradicionales de signo cuantitativo resultaron muy poco precisos en las sociedades de grandes contrastes, lo cual obligó a buscar otros sistemas.

Se intentó entonces la indagación del grado de insatisfacción de las necesidades básicas de una comunidad y se formuló el parámetro denominado: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se fue por el lado de los ingresos

medidos en términos de la "canasta familiar" y se propuso el método de Línea de Pobreza (LP). Pero ninguno resultó enteramente aceptable.

Frente a estas deficiencias, el francés Philippe Saint-Marc ha propuesto como indicador el Bienestar Nacional Neto, (BNN) que resulta de ponderar una serie de factores: renta per capita, nivel de consumo, forma de trabajo, duración de la jornada laboral, tiempo que toma cotidianamente el traslado del hogar al trabajo, clase de vivienda, medio ambiente y una serie de elementos cualitativos de la vida humana. A ellos se debe añadir consideraciones ecológicas.

Por su lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha incorporado desde 1990, una nueva fórmula de medición de las condiciones de vida que se aproxima más a la realidad profunda de las sociedades. Es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que introduce nuevos elementos a la medición y que combina indicadores cualitativos y cuantitativos.

Esta nueva fórmula pretende ser una medida de bienestar de un pueblo, de sus condiciones integrales de existencia. Según el PNUD, el índice de desarrollo humano comprende tres elementos básicos: longevidad, conocimiento e ingreso. La longevidad se mide por la esperanza de vida al nacer que tiene cada persona. Los conocimientos se calculan por el nivel educativo, la alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria. Y el ingreso, por el monto de recursos económicos que percibe periódicamente una familia.³⁷¹

Entre ingreso y desarrollo no existe una proporción directa, necesariamente. Por ejemplo, Colombia, Chile, Costa Rica, China, Madagascar, Tanzania y Uruguay -anota el PNUD- han logrado reflejar el nivel de ingreso en las condiciones de vida de sus habitantes, y aun puede decirse que el presupuesto humano ha superado el nivel de sus ingresos, pero otros países como Angola, Arabia Saudita, Argelia, los Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Guinea, Namibia, Senegal y Sudáfrica, su renta nacional va por delante del desarrollo humano de sus habitantes.

Esto demuestra que no siempre el nivel de ingresos de un país significa un avance en términos de desarrollo humano de su población.

³⁷¹ Véase, CEPAL-PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", y en la revista Comercio Exterior "El conocimiento de la pobreza en América Latina", Vol. 42, No. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior. abril de 1992. México.

Con base en esta nueva fórmula, el PNUD clasificó en 1994 a los países en función de los índices de desarrollo humano que han alcanzado. Según este cuadro, Canadá está en el primer lugar, seguido de Suiza, Japón, Suecia, Noruega, Francia, Australia, los Estados Unidos de América y los demás países.

Se nota muy claramente que el escalafón de ellos, en función del desarrollo humano, no coincide con el producto interno bruto. Hay países que están adelante en la medición cuantitativa (PIB) y postergados en la cualitativa (IDH). Lo cual quiere decir que la distribución de ingresos, no es eficiente o que los recursos no están empleados en concordancia con las prioridades humanas.

En muchos países hay diferencias de desarrollo humano entre los grupos étnicos de la población. Unos grupos tienen indicadores menores que la media general. Con frecuencia, la desventaja se inicia en el momento de nacer. Es singular el caso de los Estados Unidos: si sólo se tomara en cuenta a la población blanca, ese país ocuparía el primer lugar en los índices de desarrollo humano, pero si sólo se contabilizara a la población negra, bajaría al puesto treinta y uno.

Algo parecido ocurre con la Sudáfrica del apartheid: su índice de desarrollo humano global, según cifras de 1994, fue 0.650 puntos. (La unidad representa el grado superior de desarrollo humano). Pero este se formó del promedio de 0.878 que tenía la población blanca y de 0.462 la población negra. Por tanto, si sólo se tomara en cuenta a los blancos, Sudáfrica estaría en el puesto 24 del escalafón mundial, inmediatamente después de España, pero si sólo contaran a los negros, bajaría al puesto 123, inmediatamente antes del Congo.

Pero estas disparidades o incompetencias se dan no solamente en relación con el factor étnico, como en el caso de los Estados Unidos y la República Sudafricana, sino también con las diferencias entre hombres y mujeres y las desigualdades regionales.

5.1.1. El Debate sobre las Metodologías en Latinoamérica y México

En América Latina y México el debate sobre la medición de la pobreza es reciente. En cambio, el debate en torno a la medición de la pobreza en Europa y en Estados Unidos, tiene más de cien años.

¿Por qué el retraso?

- Hasta hace poco tiempo, los gobiernos del continente manifestaban resistencia a incursionar en el tema de la pobreza. Tenían recelo y rechazo por conocer la magnitud del fenómeno. El panorama es hoy diferente. Tanto los organismos internacionales como los gobiernos se ocupan del tema, buscan soluciones para enfrentar la pobreza y conocerla con más precisión. Resolver el problema de la pobreza deja de ser una preocupación moral, se convierte en un imperativo económico, en un mundo en que las naciones deben competir, tener recursos humanos preparados con necesidades básicas satisfechas.
- Los pensadores e intelectuales de la región pensaban que el fenómeno de la pobreza es tan obvio que resulta innecesario dedicar esfuerzos para medirla.
- El debate no tiene más de quince años y es paralelo al cambio de estrategia económica neoliberal, en la década perdida. Por otra parte, en los noventa se manifiesta la necesidad de estudios cuantitativos, aproximaciones precisas de la pobreza, que puedan servir para solicitar ayuda financiera a organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que también dedican, sobre todo en la última década, una porción importante de sus fondos al combate a la pobreza. Estos organismos exigen balances e informes del curso de sus préstamos, del resultado de sus donaciones, lo que da lugar a que en el continente se desarrollen métodos para medir la pobreza, y conocer su evolución.³⁷²

Sin embargo, el que el debate en torno a la mediación de la pobreza sea reciente en Latinoamérica y México, no le resta interés. Más bien indica una nueva dirección que la investigación de la pobreza asume, más acorde a los tiempos modernos, y en un afán por conocer mejor, con precisión mayor, la evolución de tal fenómeno para combatirlo mejor.

¿Cómo se desarrolla este debate en torno a la medición de la pobreza?: como una discusión de los métodos para medir tal fenómeno. Antes de pasar a la descripción y exposición de cada método, es necesario comprender el debate. Dos consideraciones:

³⁷² Véase, SEN, Amartya, "Conceptos de pobreza", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, América Latina: el reto de la pobreza, Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. 1992. Colombia.

- Ningún método de medición de pobreza de los que se emplean en la región y en México, es superior a los otros métodos, ni los descarta. Cada método tiene ventajas y desventajas. La selección de un método supone aquilatar unas y otras, decidirse finalmente por el que ofrece más ventajas.³⁷³
- Según el método que se emplee, fluctúa la magnitud de la pobreza. Por tanto, en el debate subyace no sólo un debate académico, que procura decir cuál es más pertinente científicamente, sino que un debate político permea esta discusión metodológica. Así, aquellos estudiosos de lo social que emplean métodos distintos para medir la pobreza, discuten qué tan grande es la pobreza en México o en la región, y hasta señala que en las mediciones aparentemente neutrales de pobreza subyacen intereses políticos que pretenden exagerar o subestimar la magnitud del fenómeno; sobretodo en un momento de crisis y de transición, en el curso de una década perdida, que ha provocado empobrecimiento en México y toda Latinoamérica.

Los métodos que coexisten en la región se explican fundamentalmente a partir de la discusión entre científicos hindúes y estudiosos latinoamericanos, ambos discutieron las concepciones distintas que existen en torno a la pobreza.

A continuación se analizan los métodos que con mayor frecuencia son utilizados en la región para la medición de la pobreza, dando inicio con el llamado Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza. Posteriormente, se estudia la variante que los latinoamericanos introdujeron en tal método, con base en las singularidades de la región.

Después, se analiza un segundo método empleado con menos regularidad en Latinoamérica y que se denomina: Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Finalmente, se estudia un tercer método llamado: De la Medición Integral de la Pobreza Este último, producto de los dos anteriores métodos y de sus combinaciones.

5.1.1.1. El Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza

Según Julio Boltvinik, el método del ingreso identifica y agrega la pobreza de

³⁷³ Véase, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, vol. 42, núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior. abril de 1992. México.

la siguiente manera: se definen las necesidades básicas y sus componentes; posteriormente se establece una Canasta Normativa de Satisfacciones Esenciales (CNSE) para esas necesidades y se calcula el costo monetario de la canasta, el cual constituye la línea de pobreza.³⁷⁴

El siguiente paso es comparar el costo de la CNSE con el ingreso del hogar, para finalmente clasificar como pobres a los miembros de aquellos hogares que no cuenten con el ingreso mínimo para enfrentar el costo de la canasta normativa. Es común que la línea de pobreza extrema, también conocida como de indigencia, se dibuje a partir del costo de la canasta básica alimenticia: aquéllos que no logren siquiera cubrir el costo de los nutrientes básicos se consideran dentro de la pobreza extrema o indigentes.

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

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

Pese a que el Método del Ingreso tiene ventajas como la facilidad relativa de conocer los ingresos de los distintos estratos de la población, así como la posibilidad de aplicarlo para hacer comparaciones regionales e internacionales, también tiene desventajas que científicos hindúes, Norteamericanos y Latinoamericanos han reconocido. Al señalar tales desventajas y límites al Método del Ingreso, científicos hindúes y Latinoamericanos inician un debate con científicos de otras épocas, que aplicaron el Método del Ingreso de manera automática sin ser conscientes de

³⁷⁴ Véase, Boltvinik, Julio (coord), "Conocer la pobreza para superarla", en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol, 42, No. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior. abril de 1992. México.

sus limitaciones.³⁷⁵

La limitación principal del Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza, es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. Otra desventaja del Método del Ingreso, es que no toma en cuenta la satisfacción e insatisfacción real de las necesidades básicas, sino que pondera de manera directa, a través del ingreso, la satisfacción potencial de dichas necesidades.³⁷⁶

El método de la Línea de la Pobreza, al hacer depender sólo del ingreso la satisfacción de las necesidades, deja de lado cuestiones importantes que influyen en el nivel de vida que pueda alcanzar una familia. El Método de la Línea de la Pobreza, no toma en cuenta que el nivel de vida de una familia depende también del acceso a servicios gubernamentales y a subsidios que el gobierno concede como salud, educación e infraestructura. Como estos bienes se suministran públicamente, pero además se subsidian, los presupuestos individuales subestiman el equivalente monetario de esta parte del consumo.³⁷⁷

Por tanto, en este cálculo, no se toma en cuenta el gasto que los gobiernos hacen en la erradicación de enfermedades, en la prevención del crimen, en el transporte eficiente y rápido, que ayuda a mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida. El ingreso pone atención sobre todo en el gasto privado, no en el gasto público.

Pero el Método del Ingreso, al hacer hincapié en el poder adquisitivo y en el consumo privado como único medio para superar la pobreza, subestima la inversión en recursos humanos, la creación de capacidades, las políticas de gobierno que tienen como objetivo que la población adquiera destrezas y le permita salir de la pobreza en el largo plazo. De otra suerte, las solas transferencias de ingresos en el consumo corriente, dejan intacto el problema de la pobreza.

El método de la Línea de la Pobreza, tampoco toma en cuenta que el nivel de vida del hogar depende del patrimonio acumulado, del grado de endeudamiento y no sólo del ingreso. También el Método del Ingreso, no toma en cuenta que el trabajo no remunerado y la formación de activos determinan

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Véase, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina; el Reto de la Pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 1992. Bogotá., Colombia.

el nivel de vida de una familia. Estos elementos influyen hasta en el desarrollo de una determinada sociedad.

Precisamente porque el Método del Ingreso ignora cuestiones esenciales, como el patrimonio acumulado, los subsidios del Estado, la inversión en destrezas que permitan mitigar la pobreza, se le ha visto como un instrumento burdo para medir la pobreza. Bajo tal método, se hace una subestimación de la misma en tanto se ignoran cuestiones esenciales que la determinan. En investigaciones empíricas, se ha hecho evidente que tal subvaloración puede ser significativa.

Es frecuente que el Método del Ingreso o la Línea de la Pobreza se enfrente a otras dificultades menores: generalmente la Línea de la Pobreza se traza por hogares, no por individuos, aunque las necesidades son distintas en función de edad, sexo y tipo de actividad. También es frecuente que en una determinada sociedad no haya uniformidad en los patrones de consumo y que los precios sean distintos para diversos grupos de personas. Así, cuando el Método del Ingreso se aplica, algunos de estos problemas menores pueden resolverse de manera satisfactoria, no en cambio, cuando se hace depender la pobreza tan sólo del ingreso.

Es un hecho que detrás del Método del Ingreso, como de cualquier otro método de medición, existe una concepción implícita de la pobreza. Tras este método subyace la idea de que la pobreza en Latinoamérica es resultado de la distribución desigual del ingreso, de su naturaleza concentradora y excluyente, y de que predominan bajos niveles de vida en más de la mitad de su población. Es más, tras el Método del Ingreso subyace una propuesta: hacer una redistribución del ingreso, cambiar las formas de apropiación y asignación del excedente que determina la acumulación.³⁷⁸

Pero, pese a que es un método muy criticado, el Método de la Línea de Pobreza, sigue siendo el más comúnmente empleado en América Latina y en el resto del mundo.³⁷⁹

A manera de ejemplo y sin propósito de adentrarse en la propuesta que cada uno de los investigadores plantea, el siguiente cuadro patentiza la falta de un acuerdo básico entre los investigadores (en este caso, los de la CEPAL, la

³⁷⁸ Véase, Trejo, Guillermo y Claudio Jones -coords.- (1993). Contra la Pobreza. Por una Estrategia de Política Social, El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Ed. Cal y Arena. México.

³⁷⁹ Ibid.

extinta SPP, Julio Bolvink, Enrique Hernández Laos y Santiago Levy), para definir las líneas de pobreza e indigencia en términos monetarios. Sobra decir que la cantidad de pobres en un país depende directamente de la línea que se utilice.³⁸⁰

Magnitud de líneas de pobreza e indigencia en diversos estudios sobre la pobreza en México*

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

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

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

5.1.1.2. El Método del Ingreso en su Variante Alimentaria

Más que construir una canasta de todo tipo de necesidades esenciales para establecer la línea de la pobreza, donde se definen satisfactores esenciales para cada necesidad y se definen cuánto y de qué calidades es necesario cada componente, los Latinoamericanos establecen una canasta normativa alimentaria, que concede prioridad a la desnutrición como indicador de pobreza. A este procedimiento se le ha llamado la variante de la Canasta Normativa Alimentaria del método LP.³⁸¹

¿Por qué el énfasis en la desnutrición o en el hambre en la medición en América Latina?. En primer lugar, por que la desnutrición y el hambre es un aspecto esencial de la pobreza, sobre todo en los países subdesarrollados. Segundo, por la facilidad de la medición de las necesidades alimentarias en relación con otras necesidades, sobre todo en un continente como el

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Véase, Vuscovic, Pedro(1993). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Centro de Investigación Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. México.

latinoamericano, donde no es fácil tener información en torno al ingreso o a las necesidades básicas en un determinado lugar en que se desarrolla el Método de la Línea de Pobreza en su vertiente alimentaria.

Al aplicar tal variante, implícitamente se establece un debate con el método tradicional de ingresos, pues se concede prioridad a la nutrición frente a otras necesidades. De esta forma, para algunos científicos de la región, la vivienda, los servicios de agua, la educación, son una privación secundaria frente a la alimentación. En cambio para el Banco Mundial, la educación básica y la salud preventiva son rubros de desarrollo prioritario.³⁸²

Parece legítimo conceder lugar esencial a la nutrición, ya que de ella depende que los pobladores de países como los de la región, se puedan o no conservar vivos. En cambio, la salud y la educación apuntan más bien a cómo se pueden salir de un estado de pobreza.

El debate en torno al Método de Ingreso en su variante alimentaria como el debate general sobre la medición de la pobreza, se presentan en apariencia como un debate técnico. Sin embargo, en el fondo constituyen un debate político. Una institución como el Banco Mundial, fija la línea de pobreza sobre la base del número de calorías ingeridas por la población y adopta una noción del ingreso que, en opinión de los latinoamericanos, es ínfimo y sólo serviría para asegurar la sobrevivencia física de los pobres bajo pésimas condiciones.

Instituciones latinoamericanas adoptan otras decisiones técnicas, miden la pobreza y desnutrición considerando tanto calorías, como proteínas y toman un estrato no de lo más pobre, sino un estrato amplio y representativo para fijar la línea de pobreza. Pero detrás de estas decisiones técnicas, decisiones políticas distintas están implícitas y hasta una valoración diferente de la pobreza que existe en el continente. La magnitud de la pobreza en Latinoamérica es menor según el Banco Mundial, ya que los requerimientos nutricionales son bajos; no obstante, organismos regionales consideran que el nivel de pobreza es mayor y que por tanto los requerimientos nutricionales son más elevados.³⁸³

El Banco Mundial, instituciones regionales e intelectuales latinoamericanos

³⁸² Ibid.

³⁸³ Véase, Banco Mundial, "La medición de la pobreza", documento, en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, vol. 42, núm. 4, Banco Nacional de Comercio. abril de 1992. México.

dirimen propuestas políticas distintas, cuando aplican el Método del Ingreso en su modalidad tradicional del ingreso o en la variante alimentaria. El Banco Mundial propone que las políticas deben dirigirse a los más pobres, a los más desafortunados, para evitar contrarrestar hambrunas, explosiones y conservar igual la estructura social. Por ello le interesa medir los pobres extremos, que están muy por debajo de los requerimientos de una nutrición mínimamente aceptable o en pésimas condiciones de sobrevivencia.³⁸⁴

Instituciones regionales como CEPAL-PNUD, consideran que es necesario combatir la pobreza entre grupos más amplios, no sólo procurar mejorar la situación de los más pobres, sino de sectores de pobres no extremos y aun de clase media pauperizada. Pero para estas instituciones y científicos regionales, no es suficiente con la redistribución del ingreso para combatir la pobreza, para ellos existe un trasfondo estructural que se finca en desigualdades técnicas, desigualdades de ingreso y composición del consumo e inversión.

a) Ventajas del Método de Ingreso en la Variante Alimentaria

- Permite una medición más directa de la pobreza, pues las necesidades alimentarias son más nítidas y transparentes, más fáciles de evaluar y hay más experiencia en este renglón por el mismo desarrollo de la nutrición como disciplina particular.
- Parte de una medición directa de las necesidades alimentarias que son esenciales sobre todo en un continente como el latinoamericano, pues a partir de un combate a la desnutrición se garantiza la sobrevivencia física de una buena parte de la población y se asegura que menos conflictos políticos estallen como resultado de la pobreza y la hambruna.
- Permite comparaciones regionales e internacionales, aun cuando define la línea de pobreza a partir de cada sociedad o define la privación con relación a un contexto social específico y a una escala de valores que se asocia a determinado estilo de vida.

b) Desventajas del Método del Ingreso en la Variante Alimentaria

- Es incompleto, subestima la pobreza al reducirla a la desnutrición.

³⁸⁴ Ibid.

- ♦ El enfoque nutricional no tiene por qué pasar por la etapa intermedia del ingreso. Es decir, para sopesar si una persona tiene acceso a un paquete nutricional científico, no hay necesidad de determinar si la persona tiene ingresos suficientes para adquirir el paquete. Es suficiente con verificar si la persona cubre efectivamente los requerimientos nutricionales o no. Incluso en los países pobres, la información nutricional directa de este tipo puede obtenerse mediante muestras estadísticas de paquetes de consumo y analizarse ampliamente.
- ♦ Existen demasiadas variantes en los requerimientos nutricionales en función de los rasgos individuales, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Incluso para personas que viven en una misma región geográfica, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer. Así, algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación muy escasa y hasta los estudios realizados muestran que hay un incremento acumulativo de esperanza de vida a medida que los límites dietéticos desciendan. Los llamados requerimientos nutricionales encierran una arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de la heterogeneidad entre grupos y regiones.
- ♦ Por último, el Método del Ingreso en la variante alimentaria parte de supuestos que no son sólidos, como el que los hogares que cubren adecuadamente sus necesidades alimentarias satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimos de otras necesidades. O que las necesidades no alimentarias se pueden calcular a partir de lo que la gente gasta en alimentación en relación con el gasto total. Las necesidades no alimentarias que considera éste método son abstractas, se definen y se satisfacen sólo por el consumo privado, lo cual no es válido pues las necesidades no alimentarias se pueden satisfacer por el subsidio de los gobiernos, lo que permite suponer que las decisiones del gasto se toman con arreglo al sistema nutricional.

Pese a sus límites, el Método del Ingreso en la variante alimentaria no se puede descontar por que la nutrición ocupa un lugar central en la definición de la pobreza en el mundo subdesarrollado. La tendencia reciente de descartar todo el enfoque es errática, como el no querer ver sus limitaciones. Algunas de

las cuales se presentan también en el Método del Ingreso tradicional.³⁸⁵

Ninguno de los dos toma en cuenta tanto los subsidios del Estado que permite satisfacer necesidades, el patrimonio acumulado, los préstamos y deudas que influyen en el nivel de una familia. Tanto el método del ingreso tradicional como el que se presenta en la variante alimentaria, son útiles, legítimos aunque incompletos; por tanto, no son totalmente convincentes. Precisamente por las limitaciones del Método del Ingreso en su variante tradicional y en la alimentaria, otros métodos se aplican para medir la pobreza en el continente latinoamericano y en otros continentes.³⁸⁶

5.1.1.3. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas

Este método se desarrolla precisamente en América Latina como contestación al Método de Ingreso.

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), es un método que mide la pobreza e identifica a los pobres, de manera directa a diferencia del Método del Ingreso que lo hace más bien vía indirecta, es decir vía del ingreso.

Para el MNBI, la pobreza, así como ser pobres, se asocia a un estado en que una familia o un individuo tiene carencias así como necesidades. Dichas necesidades o carencias se relacionan con lo necesario. Para el MNBI, la pobreza tampoco se puede asociar e identificar con una sola carencia, como la desnutrición por esencial que ésta parezca.

Este método identifica concretamente la pobreza con: no tener una vivienda de mínima calidad, vivir en condiciones de hacinamiento, no tener agua ni servicios de drenaje, así como carencia de escuelas para los niños. Es una mezcla híbrida de bienes (vivienda) y de servicios (drenaje, agua y asistencia escolar).

Según el MNBI, la pobreza no puede circunscribirse a considerar lo que la gente consume en su hogar de manera privada, como pretende el Método del

³⁸⁵ Véase, Beccaria, Luis y Fresneda, Óscar (1992). "La pobreza en América Latina", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. PNUD. Colombia.

³⁸⁶ Ibid.

Ingreso. Entre los métodos LP y el NBI, surge una diferencia esencial y hasta un contraste importante: mientras el MNBI hace referencia al consumo público, el MLP hace referencia al consumo privado.

Mientras el MNBI considera las políticas sociales que el Estado instrumenta como medios para mitigar la pobreza y mediatizar contradicciones (pues con esta finalidad el Estado proporciona sus servicios como agua, drenaje, educación), el Método del Ingreso toma en cuenta como indicador de pobreza las políticas económicas, la redistribución del ingreso y la acción o inacción del Estado.³⁸⁷

Los Métodos del Ingreso y de las Necesidades Básicas Insatisfechas, también se enfrentan a dilemas metodológicos distintos. Si bien para el Método del Ingreso en su variante tradicional o alimentaria, el dilema reside a partir de qué ingresos se puede establecer la línea de pobreza y considerarse las familias como pobres o no pobres, para el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas parte crucial son las necesidades básicas que se van a considerar en el umbral de pobreza que se va a trazar. Es decir, el criterio de pobreza con el que se va a operar.³⁸⁸

La duda, reside en si es suficiente una necesidad básica insatisfecha para definir como pobre a un hogar, o si deben tomarse en cuenta dos o más necesidades básicas insatisfechas. La magnitud de la pobreza va a variar en función de las necesidades.

a) Ventajas del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas

- No se basa como el Método del Ingreso en supuestos sobre el comportamiento del consumo que pueden o no ser correctos. Más bien considera, el consumo real y la capacidad de satisfacer las necesidades básicas.
- Permite llegar a un diagnóstico de la magnitud que tienen distintas carencias en los hogares y en una sociedad. Permite conocer las privaciones en vivienda, en servicios y en educación.

³⁸⁷ Véase, Hernández Laos, Enrique (abril - 1992). "La pobreza en México", en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol. 43, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.

³⁸⁸ Ibid.

- Con base en este método, se pueden elaborar mapas de pobreza con una disgregación geográfica muy detallada. También, tal método permite trazar, con base en el cálculo de las necesidades básicas insatisfechas, comparaciones nacionales, regionales y mundiales.

b) Desventajas del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas

- El número de pobres identificados, no es independiente del número de necesidades básicas seleccionadas.
- No logra dar una imagen global de la pobreza en una sociedad, en tanto que hace un diagnóstico para cada necesidad y aspira a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfica muy detallada.
- Deja a cada hogar con muy poca libertad para la asignación de recursos.
- Es un método incompleto. Toma en cuenta algunas necesidades que permiten elevar la calidad de la vida pero omite necesidades esenciales como alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa la salud como determinante de pobreza y bienestar.
- Concede una jerarquía igual a todas las necesidades, aunque no todas son igualmente importantes.
- Tiene un sesgo antirural. Existen problemas conceptuales implícitos en los indicadores de servicios en el medio rural. No llegan ahí las carreteras, las redes de acueductos y alcantarillado.
- Requiere a final de cuentas, este método, reconsiderar lo que se puede definir como una necesidad básica.

En síntesis, las desventajas del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas no son menores pese a que este método tiene la ventaja de que llega a una evaluación más directa de la pobreza a través de la consideración de las necesidades básicas insatisfechas.

5.1.1.4. El Método Integral de la Pobreza

Este método pretende contrarrestar las visiones parciales de pobreza del Método del Ingreso y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. El primero mide la pobreza en función del ingreso, el segundo, con base en las carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas. El Método Integral de la Pobreza pretende, como su nombre lo indica, integrar las dos visiones: considera que la pobreza se debe a ingresos insuficientes como a necesidades básicas insatisfechas.³⁸⁹

El método de Medición Integral de la Pobreza, no sólo intercruza las variables de los dos métodos, sino que llega a una síntesis verdadera de éstos, se sustenta en varios supuestos.

- Como el hindú Amartya K. Sen asevera: es posible que haya que usar más de un criterio para definir la pobreza y describirla, en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados.
- Que los Métodos del Ingreso y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas, no son métodos alternativos para medir la pobreza sino complementarios.
- Es necesario vincular las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales de: vivienda y educación. Si combatir la pobreza es tarea conjunta de las políticas económicas y las políticas sociales, es necesario una política que integre las dos dimensiones, que no las conserve escindidas.

El Método de Medición Integral de la Pobreza, en tanto, combina los dos métodos que se desarrollaron precisamente en América Latina: el Método del Ingreso y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (incluye los componentes de los dos métodos). Este método considera que la pobreza depende:

- Del ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado.
- Del acceso a servicios gubernamentales: agua, drenaje o similares, atención médica y educación; presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios.

³⁸⁹ Véase, Boltvinik, Julio -Coord- (1992). "Conceptos y Mediciones de la Pobreza Predominantes en América Latina, Evaluación Crítica", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, característica y evolución. PNUD. Colombia.

- De la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes.
- Del tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo del hogar, o en este último caso, ingreso adicional para pagar los servicios.
- Por último, del desahorro.

El Método de Medición Integral de la Pobreza ha tenido una renovación en los últimos años, pues ya no considera pobre a una familia por tener una sola necesidad insatisfecha. Frente al Método Integral original, un tanto burdo, surge un Método refinado de Medición Integral de la Pobreza, que construye índices para cada una de las necesidades y que plantea compensaciones frente a las carencias parciales.³⁹⁰

Con este método refinado en medición de la pobreza, disminuye el número de pobres, se evalúa el peso de las carencias y se pondera la insatisfacción en una necesidad, frente a la insatisfacción en muchas necesidades. El método refinado de Medición Integral de la Pobreza, por sus matices, parece superior a la versión burda del Método Tradicional de Medición Integral de la Pobreza.

Este Método, surge como creación latinoamericana, como se había señalado, frente al Método del Ingreso y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

a) Ventajas del Método de Medición Integral de la Pobreza

- Proporciona una imagen más extrema y absoluta de la pobreza, y de las distintas carencias.
- Permite acrecentar la conciencia de la importancia de combatir la pobreza e indigencia.
- Es más radical y por tanto despierta mayor interés en la problemática de la pobreza.
- Recoge una inquietud bastante convincente de que los pobres deben

³⁹⁰ Ibid.

concebirse no sólo en función de su ingreso insuficiente sino de sus necesidades insatisfechas.

b) Desventajas del Método de Medición Integral de la Pobreza

- Ha tenido poca aceptación. Los estudiosos de la pobreza que han participado en eventos internacionales, se han mostrado reacios a la combinación del Método del Ingreso y del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Aparece como un método demasiado complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza.
- En el Método burdo de Medición Integral de la Pobreza, se exagera y se incrementa de tal manera que no genera confianza su aplicación, ya que se consideran pobres tanto a los que tienen una necesidad básica insatisfecha que a los que poseen insatisfacción en muchas.
- Ha mostrado escasa utilidad. La ubicación de la pobreza por zonas y países parece igual que cuando se emplean enfoques parciales. Tal método no sirve, además, para identificar grupos objetivos que requieren de tratamientos preferencial y focalizado en las políticas y programas socioeconómicos.

Observaciones Finales

- Como se ha visto, según el método empleado varían las cifras de pobres, a tal grado, que provoca desconcierto y duda en torno a los métodos y aspectos conceptuales de la pobreza. En Latinoamérica, por ejemplo, los métodos de medición de la pobreza significaban para 1980 diferencias en la magnitud de la pobreza de nada menos entre 72 y 46 millones de seres humanos. Ahora bien, el método no altera otras cuestiones: el que la pobreza en América Latina siga apareciendo como un fenómeno rural aunque con presencia urbana creciente; el que la pobreza se asocie a la desocupación y subempleo, a actividades agrícolas, a empleos que exigen calificación escasa; el que los pobres estén presentes en hogares de mayor tamaño, donde la mujer es la jefa de la familia, donde los jefes de familia tienen escasa instrucción formal y donde existen más jóvenes.

- Tanto en el mundo como en la región, no hay métodos o instrumentos fidedignos y totalmente legítimos para medir la pobreza. Deberán surgir nuevos métodos. En el tema de los métodos para medir la pobreza no está todo dicho. Se requiere también imaginar nuevas medidas para medir la pobreza. Es asimismo necesario vincular distintas problemáticas con la pobreza. Evaluar cuáles son las repercusiones de las políticas económicas y sociales en la pobreza. Ponderar las repercusiones de la estrategia neoliberal en el desempleo, en lo social y en la misma economía. Evaluar cada una de las políticas e iniciativas que se adopten: política industrial, agraria, sanitaria, comercial, educativa, etc. Es decir, concederle a la pobreza la prioridad que debe tener.
- Si la medición de la pobreza requiere de la concentración de diversas fuerzas y agentes, el combate a la pobreza requiere de mayor concertación, pero también de más debate entre diversas fuerza políticas y sociales de como enfrentar la pobreza.

A continuación se expone un estudio de caso, elaborado entre el INEGI y la CEPAL, para medir la evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992; el estudio respondió más que nada a intereses políticos del momento, sin embargo, el ejercicio es interesante ya que aplica alguno de los métodos descritos, perfeccionándolos a través de combinaciones y aplicación de diversos indicadores.

5.2. El Caso de México 1984-1992

Introducción

Los datos que a continuación se presentan, provienen de los resultados publicados en un importante documento presentado conjuntamente por el Instituto de Geografía y Estadística en México y el Centro de Estudios para América Latina. El período que comprende va de 1984 a 1992. Período por demás interesante, debido a la crisis económica financiera que vivió México, así como por los efectos que la misma provocó en los niveles de bienestar de la población mexicana.

El documento en cuestión se denomina "Magnitud, Evolución de la Pobreza en México (1984-1992)" y consta de 286 páginas.

El estudio fue realizado con el Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza en su variante alimentaria y describe la metodología de la siguiente manera:

- Se determinan los requerimientos nutricionales de la población, tomando en consideración la estructura por edad y sexo, así como las actividades físicas que realizan los diferentes miembros del hogar. De esta forma, se calcula el requerimiento mínimo de calorías y proteínas de una persona con base en las recomendaciones actuales de los organismos internacionales especializados en la materia, como la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Universidad de las Naciones Unidas.
- Con dichos elementos se construye una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considerando sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos.
- El valor monetario de esta canasta se le denomina línea de indigencia o de pobreza extrema. A ella se le adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de otras necesidades no alimentarias, y de esta manera se obtienen valores que sirven para determinar diversos niveles de vida de la población.

Conforme al valor que se obtenga de la línea de la pobreza extrema, se definen los siguientes grupos poblacionales:

- a) Hogares en pobreza extrema: cuando el ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimentaria, es decir, los ingresos totales del hogar no son suficientes para atender las necesidades alimentarias del grupo de familiares en su conjunto.
- b) Hogares intermedios: cuando el ingreso del hogar es superior al valor de la canasta pero inferior a dos veces dicha cantidad.
- c) Hogares con nivel de bienestar superior al intermedio: cuando el ingreso del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

Las estimaciones de pobreza para México se hicieron con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares para 1984, 1989 y 1992, así como de los datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México:

Para los años considerados se diseñó una canasta alimentaria, que satisface los requerimientos de calorías y proteínas de la población del país y refleja los modelos de consumo de los hogares mexicanos. A manera de ejemplo, en el cuadro 2 se presentan por grupo alimenticio, el consumo diario recomendado por persona, así como los kilocalorías y proteínas diarias. También en el cuadro 3 se presentan, para las zonas urbanas, el desglose por producto, al consumo per capita requerido (en granos) y los precios.

De esta manera, y utilizando los precios que los hogares gastaron en la compra de alimentos, se determinaron las líneas de pobreza extrema.

5.2.1. Resultados

El estudio de la CEPAL y el INEGI, que aplica el Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza en su variante alimentaria, reporta los siguientes resultados:

- Entre 1984 y 1989 se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11 millones de personas en esa situación en 1984 a 14.9 millones para 1989. De esta manera, el crecimiento de este grupo poblacional se dio a una tasa de 6.3% anual, casi tres veces mayor a la tasa en que creció la población total en el período.
- Entre 1989 y 1992 la población en pobreza extrema se redujo aproximadamente un 9%. Esta disminución se logró a pesar de la tasa de crecimiento de la población del país y de que ésta fue aún mayor en las zonas marginadas. Este comportamiento evidencia un cambio en la tendencia observada entre 1984 y 1989.

De hecho, de haberse mantenido el ritmo de crecimiento de la población en pobreza extrema registrada en 1984-1989, dicha población se hubiera incrementado en tres millones de personas, alcanzando el valor de 17.9 millones en 1992, cifra que contrasta con lo que se materializó y que fue de 13.6 millones de personas.

- La población en hogares intermedios aumentó en números absolutos entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones, y en lo que respecta a la población en hogares con nivel de bienestar superior al intermedio éste pasó de 41 millones en 1984, a 41.3 millones en 1989 y a 47.1

millones en 1992.

Con los porcentajes de población en cada uno de los estratos de bienestar, se construyó un índice que permite sintetizar el nivel de bienestar de la población. Esta toma el valor uno cuando 100% de la población está en pobreza extrema, y el valor 3 cuando la totalidad esta en los niveles superiores. Así, entre más alto es el valor del índice, se tiene mayor bienestar general.

- Para 1984, el índice de bienestar de la población alcanzó el valor de 2.41 mientras que en 1989 disminuyó a 2.33 para posteriormente volver a incrementarse y alcanzar el nivel de 2.40 en 1992; recuperando prácticamente el valor observado en 1984. Así, este índice decreció a una tasa promedio anual de (-) 0.6 entre 1984 y 1989, y se incrementó 1% cada año entre 1989 y 1992.

Desde luego, el haber detenido la tendencia de deterioro en el bienestar, e incluso haber obtenido una mejoría en 1989-1992, es un logro importante. En dicho período se evitó que se acumularan 4.3 millones de personas a la pobreza extrema. Por ello, el total de la población en condiciones de pobreza extrema en 1992 llegó a 13.6 millones de personas y es equivalente a la población de 14 estados de la República. esta cantidad es también cercana a la población que se acumuló en México entre 1984 y 1992 ya que ésta pasó de 71.4 millones en 1984 a 84.3 millones de personas en 1992.

5.2.1.1. Tendencias de la Economía y Evolución de la Pobreza

La evolución de la pobreza extrema se dio en un contexto de reducción inflacionaria, de cambio estructural, y de evolución de programas sociales. Por ello resulta útil estudiar las tendencias de la pobreza extrema y la evolución de la actividad económica.

Algunos estudios internacionales han encontrado parámetros de referencia en la relación (PIB) pobreza extrema. En términos generales, se ha podido observar que, por cada 2% de crecimiento del PIB por arriba del crecimiento demográfico, se reduce en 1% la población de la pobreza extrema; es decir existe una relación de dos a uno. También, se ha confirmado que por cada 2% del crecimiento del PIB, por debajo del crecimiento demográfico, se incrementa la pobreza en un punto porcentual.

En el caso de México, si se toma 1984 como punto de partida, se tiene 15.4% de la población en pobreza extrema.

- De 1984 a 1989 la población del país creció 11% y el crecimiento del PIB en dicho período (es decir, entre las fechas que los estudios se refieren) fue de sólo 5% de esta manera, 6% del PIB quedó por debajo del crecimiento demográfico. Al dividir estos datos entre dos, se tiene que, de acuerdo con el parámetro internacional, la proporción de población en pobreza extrema se debió incrementar 3% que, sumado a 15.4% que se tenía en 1984, arrojaría un estimado de 18.4% que la CEPAL y el INEGI obtuvieron del estudio utilizando datos provenientes de la encuesta en hogares de 1989.

Si se repite este ejercicio para 1989-1992, se tiene que, en estos años, la población creció cerca de 6%, por su parte, el crecimiento del PIB en dicho período fue de 11.2% es decir, el crecimiento de la actividad económica casi duplicó al crecimiento de la población. Así se tuvo 5.2% de incremento del producto por encima del crecimiento de la población mismo que según el documento en cuestión, contribuyó a la reducción de la pobreza extrema.

Lo anterior ilustra congruencias entre los cálculos microeconómicos (obtenidos a nivel de hogar) con la evolución de los indicadores que se estiman por la vía macroeconómica. Esto muestra, según el estudio INEGI-CEPAL, la importancia que tiene el diseño de programas de estabilización que logran el crecimiento del PIB per capita y que, en forma simultánea, instrumentan acciones sociales para impulsar el bienestar.

5.2.1.2. La Distribución del Ingreso

La distribución del ingreso, en general, cuantifica la proporción del ingreso total que recibe cada subgrupo de la población. En México, por ejemplo en 1994:

- 10% de la población más rica recibió más de 30% del ingreso total. En contraste, el 30% más pobre de la población no recibía ni siquiera 10% del ingreso total, ilustrada la situación iniquitativa que históricamente ha existido en el país.

Una de las medidas que con mayor frecuencia se utiliza para resumir la

distribución del ingreso de los hogares lo constituye el coeficiente de GINI.*

Este toma el valor cero cuando todos los hogares tienen el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso se tiene una distribución igualitaria. En contraste, toma el valor uno en la desigualdad total, en donde el grupo de mayor ingreso concentra todos los ingresos de la economía.

Para su cálculo se pueden tomar diversos conceptos del ingreso. Para este estudio INEGI/CEPAL, se tomó el concepto de ingreso total del hogar, que incluye los ingresos monetarios así como el autoconsumo (rubro importante en zonas rurales) y los pagos obtenidos por especie en los hogares. Cabe señalar que este concepto es el que más se aproxima al ingreso que se calcula vía el sistema de cuentas nacionales, el cual incluye los ingresos de la economía en su conjunto.

Los resultados indican que en México, entre 1984 y 1992, se han observado cambios importantes en la distribución de ingreso.

- Entre 1984 y 1989 el coeficiente de GINI pasó de 0.43 a 0.47, indicando una mayor concentración del ingreso. En efecto, mientras que entre 1984 y 1989 el coeficiente de GINI pasó al 0.47, indicando una mayor concentración del ingreso para 1989-1992 este indicador permaneció constante. Lo que indica, según el estudio, que la concentración del ingreso se contuvo durante dicho período y se debió fundamentalmente a la baja de la inflación a partir de 1987 y al inicio de un período de estabilización.

5.2.1.3. La Pobreza Urbana y Rural y la Concentración del Ingreso

El estudio de la CEPAL y el INEGI, obtiene tendencias de la pobreza a nivel regional. Este indica que en las zonas urbanas del país (localidades de más de 2,500 habitantes):

- En 1984, 4.3 millones de personas se encontraban en situación de pobreza extrema, representando a 9.6% de la población total de esta zona. Para 1989, el total de la población en pobreza extrema se incrementó a 6.5 millones, lo que representa un incremento de 8.6% anual entre 1984 y 1989.

* Coeficiente de GINI: Permite observar el fenómeno de la desigualdad desde el ángulo matemático. A mayor coeficiente de GINI, mayor desigualdad.

- En 1992, un total de 4.8 millones de personas se encontraban en pobreza extrema. Esto significa que entre 1989 y 1992 este grupo poblacional se redujo de 6.5 a 4.8 millones de personas que representan una dimensión de (-) 26.2% en un período de tres años, lo cual implica que se revirtió la tendencia registrada entre 1984-1989.

Con estas cifras, se determinó el bienestar de la población que reside en las zonas urbanas y se observó que:

- En 1984 el índice de bienestar fue de 2.54, mientras que en 1989 este indicador disminuyó a 2.45 que representa una reducción de (-) 3.5% anual.
- En 1992 se revirtió la tendencia y el valor del índice recuperó el nivel observado en 1984.

Por su parte, en las zonas rurales:

- En 1984 existían 6.7 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza extrema, y que representaban 25.4% de la población rural del país.
- En 1989, el monto se incrementó a 8.4 millones de personas, lo que significa que la población en esta situación se incrementó a una tasa anual de 4.6%.
- Posteriormente, se observó un aumento entre 1989 y 1992 que fue de 400,000 personas. Éste representó un ritmo menor de crecimiento, equivalente a la tercera parte del que se presentó en 1984-1989.

En conjunto, el índice de bienestar de las áreas rurales mostró un valor de 2.21 en 1984, para posteriormente disminuir a 2.14 en 1989 y volver a crecer en 1992, aproximadamente el valor observado en 1984.

En términos de análisis de distribución del ingreso a nivel del estudio regional del bienestar relativo, entre 1989 y 1992. Se redujeron los niveles de concentración del ingreso en las áreas urbanas y rurales del país.

En efecto, con base en el estudio CEPAL/INEGI, mientras que en las zonas urbanas el coeficiente de GINI fue de 0.45 en 1989, para 1992 bajó a 0.44, habiéndose iniciado ya la reducción del mismo.

En este proceso redistributivo, los hogares de mayores ingresos, decil X,

vieron disminuida su participación en el total del ingreso, ya que mientras en 1989 concentraban 37.5% del ingreso total, para 1992 este porcentaje disminuyó a 35.58%. En contraste, los otros deciles de la distribución incrementaron levemente su participación en el ingreso total.

Por lo que se refiere a las áreas rurales, el nivel de concentración del ingreso indicaba un coeficiente de GINI de 0.41 para 1989, mismo que permaneció igual en 1992. En este caso, los deciles I y II se vieron incrementados en el ingreso total al pasar de 5.38% a 5.47% en 1992, mientras que los deciles IX y X la disminuyeron en 0.02 por ciento.

Resulta interesante observar que la concentración del ingreso (medida por el coeficiente de GINI), se contuvo a nivel nacional de 1989 a 1992. A nivel urbano hubo una mejoría y a nivel rural se mantuvo igual.

5.2.1.4. Indicadores Compuestos de Bienestar

Tal vez, el indicador más usado de los compuestos sea el de SEN. Este índice combina, en su indicador sintético, diferentes mediciones de los niveles de bienestar tanto absolutos como relativos; es decir, resume en un indicador global los porcentajes de población en pobreza extrema (incidencia de la pobreza), las distancias entre el valor de la línea de pobreza extrema y el ingreso de la población pobre (que es una medida de la intensidad de la pobreza), y la distribución del ingreso (a través del coeficiente de GINI de la población en pobreza extrema). Este índice compuesto, asume el valor de cero cuando hay ausencia de pobreza, y adquiere valores mayores conforme se incrementa la pobreza.

Los resultados a nivel nacional indican que:

- ♦ En 1984, el valor del índice de SEN fue de 7.2, mientras que para 1989 se incrementó a 9.5, para posteriormente disminuir y alcanzar el valor de 7.9 en 1992.

En las zonas urbanas el índice de SEN aumentó:

- ♦ Entre 1984 y 1989 pasó de 4.3 a 6.5 en contraste, entre 1989 y 1992 la tendencia se revirtió y el valor de este indicador descendió a 4.1, que es inferior, incluso, a lo observado en 1984. Es decir, al tomar el conjunto de

indicadores y resumirlos en uno solo, el valor del índice en 1992 es mejor al de 1984.

En la zona rural también se observó un aumento del índice de SEN.*

- Entre 1984 y 1989, al pasar de 12 a 13.8 posteriormente la tendencia se revirtió y el valor del índice disminuyó para ubicarse a 12.5 en 1992.

En términos generales, el análisis de indicadores complementarios sobre pobreza extrema, permiten corroborar las tendencias que se observan en la medición a través del Método del Ingreso de la Línea de la Pobreza en su vertiente alimentaria. En particular, los valores del índice de SEN, permiten confirmar que la baja de la incidencia de la pobreza estuvo acompañada de procesos favorables redistributivos en el ingreso de los estratos de pobreza extrema.

Comentarios al Documento INEGI/CEPAL

1. Quizás la principal crítica al Método utilizado por el INEGI/CEPAL radica en que dicho método parte de supuestos no sólidos, como el que los hogares que cubren adecuadamente sus necesidades alimentarias satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimos de otras necesidades. O que las necesidades no alimentarias se pueden calcular a partir de lo que la gente gasta en alimentación en relación con el gasto total.

Las necesidades no alimentarias que considera éste método son abstractas, se definen y se satisfacen sólo por el consumo privado lo cual no es válido pues las necesidades no alimentarias se pueden satisfacer por el subsidio de los gobiernos, lo que permite suponer que las decisiones del gasto se toman con arreglo al sistema nutricional.

2. El método es útil aunque incompleto y por tanto no es totalmente convincente.
3. Da la impresión de que el interés político que subyace en dicho documento se basa en la necesidad que se tenía en 1992, por demostrar a México y al mundo que el modelo económico adoptado estaba resultando todo un éxito, que el programa de ajuste macroeconómico instrumentado en México

* SEN: Esta medida se puede estandarizar expresándola como el déficit porcentual del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza.

obtenía logros claros en la estabilización de la economía.

Se quería demostrar, en contra de la creencia común, que no todos los programas de ajuste traían consigo una disminución en los niveles de bienestar de la sociedad. Esta nueva estrategia no lo permitiría ya que estaba diseñada específicamente para elevar el nivel de vida de la población al tiempo que consolidaba la estabilización macroeconómica. De ahí la oportunidad del estudio al señalar que es precisamente a partir del período 1989-1992 cuando la distribución del ingreso se estabiliza y la pobreza extrema se reduce.

Es necesario reconocer que el método empleado es legítimo, aunque incompleto. Es legítimo también defender los resultados positivos de un programa, desgraciadamente el lapso de tres años resultó un período de análisis demasiado corto en tiempo y demasiado grande en sus expectativas de bienestar.

Observaciones Finales

Lo anteriormente expuesto señala con claridad la importancia que representa para el estudio y combate de la pobreza, el cómo medirla.

Este debate en torno a la medición de la pobreza es necesario, pues revela por una parte la compleja conceptualización que existe sobre la pobreza, y por la otra, las distintas teorías que existen sobre este mal. También, este debate es importante pues pone de manifiesto la complejidad de conocer de manera precisa la magnitud de la pobreza. Pues en cada ejercicio de medición, no sólo se presenta un ejercicio mecánico de los pobres, sino que hay un diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza, una distinción entre lo importante y trivial en la pobreza, una identificación entre un grupo de personas bajo categoría de pobres y un agrupamiento de los pobres en un contexto social, lo que proporciona una imagen global de la pobreza.

Quizá el vínculo entre conocer la magnitud de la pobreza y luchar contra ella, se pueda comprender mejor si se piensa en lo que implicaría combatir la pobreza sin un conocimiento preciso del fenómeno. Sin esa evaluación se corre el riesgo de beneficiar a grupos sociales que no son pobres. También, el riesgo que se corre es que se atiendan carencias que no son esenciales.

En el caso de México, la medición eficaz de la pobreza, ante la grave falta de

recursos públicos, se convierte en una acción de elevadísima importancia, especialmente en la actualidad donde el embate de las políticas neoliberales han hecho estragos en las economías de los grupos de mexicanos más vulnerables.

Aun cuando se espera que la liberación económica genere a largo plazo mayor bienestar para toda la población, parece ser que en el caso de México las reformas han contribuido al deterioro de la distribución del ingreso al ofrecer mayores oportunidades a quienes se encontraban en una mejor posición inicial relativa, gracias a la posesión de mayores activos humanos, físicos y financieros. Además, se puede decir que algunas medidas, como la privatización y la liberación financiera, han contribuido a concentrar las riquezas en menos manos, lo que tendrá repercusiones para la distribución del ingreso a largo plazo.

Con respecto a los cambios de la pobreza, los pobres del campo y los obreros industriales que reciben menor paga, han quedado excluidos de los beneficios del crecimiento. Una de las razones de ello es que el principal mecanismo político, el cual implícitamente enfocó el problema de reducir la pobreza extrema (PRONASOL), sólo ejerció un modesto efecto en los ingresos de los más pobres entre los pobres.

Tal vez lo que ha ocurrido, es que el cambio estructural en la economía en estos años, presenta más bien escenarios negativos a largo plazo. Los resultados indican que las posibilidades de aliviar la pobreza por medio del efecto del "goteo", ya eran limitadas en 1984 en comparación a la redistribución del ingreso.

Sin embargo, la brecha entre uno y otro se ensanchó después de 1984 como resultado de un cambio estructural; esto significa que hoy será más difícil aliviar la pobreza exclusivamente por medio del crecimiento, mientras que al mismo tiempo el número de mecanismos redistributivos se han reducido, de acuerdo con la redefinición del papel del Estado en la economía. Por tanto, parece muy limitada, de momento, la posibilidad de hacer que el crecimiento basado en las exportaciones sea compatible con el alivio a la pobreza.

Aún si se logran altas tasas de crecimiento, la pobreza podrá aumentar si los beneficios para los pobres son socavados por una nueva concentración del ingreso entre los sectores más ricos de la población. Esta posibilidad se ha hecho aún más palpable como resultado de la crisis financiera de 1994, pues

ésta limitó las posibilidades de extender la política social.

Además, parece posible que los esfuerzos por estabilizar nuevamente la economía hayan tenido efectos adversos en el bienestar absoluto y relativo, efectos similares a los que se observaron durante el período 1984-1989, ya que algunas de las medidas aplicadas por el gobierno son en realidad análogas a las que había introducido en 1982.

Si la economía se estanca, como desgraciadamente puede suceder, debido a factores externos e internos, la pobreza sin duda aumentará. Además, la carga de los costos del ajuste podrían volver a concentrarse entre los más pobres.

Por otra parte, dada la distribución de activos físicos y humanos entre la población mexicana, parece inevitable que la liberación del comercio, combinada con estrictos controles al salario mínimo, el uso de altas tasas de interés real para contener la fuga de capitales y la disponibilidad de una más vasta gama de instrumentos financieros que producen tasas diferenciales de intereses, dependiendo del monto de capitales invertidos, conduzcan a un nuevo deterioro en la distribución del ingreso, al menos a corto plazo.

Finalmente, debe señalarse que hay ciertas pruebas de que la primera fase del modelo neoliberal aplicada durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, produjo un marcado deterioro de la distribución del ingreso, como resultado, entre otras, de la redistribución de activos (por ejemplo privatizaciones) y la caída de los salarios reales. Fases ulteriores (gobierno del Dr. Ernesto Zedillo), podrán producir, entonces, una modesta recuperación, que acaso no baste para compensar las pérdidas de equidad registradas desde el principio.

Por último, es necesario recalcar que el nuevo modelo económico evolucionó como respuesta a la crisis de la deuda. Pretendía superar la limitación de la balanza de pagos que había inhibido el rendimiento económico durante los años ochenta. No es para nada un modelo que se haya adoptado básicamente para reducir la pobreza y aminorar la distribución del ingreso, de ahí la necesidad de una política social que, en verdad, impida un mayor deterioro de los niveles de la población y por el contrario, eleve el bienestar y combata la pobreza.

CAPÍTULO 6

6. La Búsqueda de una Estrategia Social Alternativa

6.1. Las Nuevas Tendencias

Introducción

Tradicionalmente, la mayoría de los países, han puesto en la estrategia económica las expectativas de bienestar social. Así sucedió, por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial, con la estrategia de sustitución de importaciones.

En esa época, en México y en la región Latinoamericana, la preocupación era en qué medida dicha estrategia coadyuvaría a una mejor salud, nutrición, educación y vivienda, etc. El dilema era si se acompañaría de un mayor bienestar, primero para los obreros comprometidos en el proceso productivo y, de manera más mediata, a una expansión del bienestar en grupos más amplios de la población.

Uno de los organismos Latinoamericanos que más contribuyó a su discusión y posteriormente a su implantación, lo fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creado en 1947. Este centro, en afán de convencer a los países pequeños para que adoptaran tal estrategia, los proveyó de un plan puntual para ponerla en práctica.³⁹¹

No fue fácil promover tal estrategia una vez que se había agotado el modelo anterior. En ese momento, fin de la Segunda Guerra Mundial, el orden económico internacional se recuperaba, varios países se comenzaron a desarrollar mediante la expansión de las exportaciones, consecuentemente surgieron en un ámbito mundial de defensores de un desarrollo hacia afuera.

Además, cualquier estrategia de industrialización que fuese ideada desde el exterior, como la estrategia de sustitución de importaciones, era objeto de críticas.

Hoy en día, la CEPAL, ha puesto de relieve ciertos límites de la estrategia de sustitución

³⁹¹ Véase, CEPAL Comisión Económica para América Latina: Desarrollo y Transformación. Estrategias para superar la pobreza. Estudios e informes de la CEPAL No. 69. 1993. Colombia.

de importaciones. Tal estrategia, dice, fomentó la protección y la ineficiencia, desalentó el progreso teórico, consolidó una industrialización circunstancial y no sólida.

En la presente coyuntura, para este organismo, la estrategia de sustitución de importaciones, ha sido superada y apoya la estrategia neoliberal, siempre y cuando se realicen en ella, una serie de reformas que permitan adecuarla a la situación latinoamericana.³⁹²

Además de la CEPAL, existen actualmente en la región, otras dos grandes corrientes que debaten las bondades y/o los defectos de la estrategia neoliberal en Latinoamérica: una complementaria a la estrategia neoliberal conocida como economía popular y otra contestataria frente a dicha estrategia. A continuación se analiza cada una de ellas.

6.1.1. La Corriente Cepalina

Esta corriente, acepta tal estrategia neoliberal en tanto considera que, por su fundamento competitivo y técnico, permitirá tanto la transformación productiva del continente como el logro de bienestar.

En su opinión, se debe continuar con la aplicación de la estrategia como hasta el momento se ha hecho en Latinoamérica, la que, guiada por el afán de luchar por una inserción creciente en la economía internacional vía la exportación de productos manufacturados de alto contenido tecnológico, ha buscado una transformación productiva, que se base en: eficiencia, competitividad, progreso técnico y seguridad.

No obstante, según la CEPAL, el continente no debe cancelar la estrategia de sustitución de importaciones, que fue la base del desarrollo en el pretérito, y que puede servir para consolidar el mercado interno, garantizar el desarrollo nacional y frenar el desequilibrio en la balanza de pagos. Ahora, la estrategia de sustitución de importaciones ya no es más la estrategia sustantiva para América Latina, sino complementaria de la neoliberal en términos de la CEPAL.

Según la Comisión Económica para América Latina, no es conveniente como la estrategia neoliberal postula, más de hecho que de palabra, pretender una inserción en la economía internacional con base en la explotación de recursos naturales. Esta era la forma tradicional de inserción de la región en el mercado mundial que prevaleció desde finales del siglo XIX y principios del XX, tal intercambio resultó perjudicial, auspició el saqueo de recursos naturales e implicó el establecimiento de una relación desigual con el

³⁹² Ibid.

exterior. Así, también fue perjudicial, el que el continente procurara una inserción en la economía internacional exportando únicamente petróleo.

La CEPAL tampoco legitima el aprovechamiento de una ventaja estática: la mano de obra barata para alcanzar la inserción; más bien considera que la región debe transitar como los países del Sudeste Asiático lo hicieron desde hace décadas, de una competitividad basada en mano de obra barata a una competitividad, que se fundamenta en la introducción progresiva de nuevos progresos técnicos y en la producción de nuevos bienes y servicios.

Asimismo, un avance en la democracia industrial es requisito para una inserción más eficiente en el mercado internacional. Es decir, empresas y trabajadores no pueden ser los enemigos tradicionales, deben trabajar mancomunadamente para vencer las trabas internas y lograr la inserción, que es el reto esencial.

Por otra parte, las empresas Latinoamericanas no deben confiar su participación en el mercado mundial, tan sólo basadas en empresas transnacionales. Lo importante para la CEPAL es no depender de agentes exógenos de manera sustantiva, lo que no excluye que el desarrollo de la región, se encuentre condicionado por variables externas, como el grado de proteccionismo del comercio mundial.

La estrategia propuesta deberá ser: que las empresas latinoamericanas procuren una extensión inicial en la región, para posteriormente, lanzarse a una inserción más agresiva a nivel internacional. Para avanzar en la integración regional, es necesario aprovechar el poder de compra que cientos de países latinoamericanos poseen en conjunto y promover un intercambio de tecnologías y personal.

Por ejemplo, una primera base para la integración regional pueden ser los acuerdos económicos entre países para abrir fronteras, intercambiar productos, facilitar el intercambio comercial, industrial y técnico.

También la CEPAL propone que la estrategia neoliberal avance en la región y la apertura se acelere, así como el apoyo a la mediana y pequeña industria, tanto en el campo como en las ciudades. Tales empresas pueden ser un multiplicador de la economía, un pivote, dice la CEPAL, en la transformación productiva y en la conquista del bienestar.

En este sentido, las empresas medianas y pequeñas pueden contribuir a la desconcentración industrial, permitir mejores remuneraciones en relación con la productividad, contribuir a una distribución regional de los ingresos, asegurar el empleo, garantizar la innovación tecnológica y favorecer un desarrollo industrial en distintos tipos de empresas.

Cuando la CEPAL recomienda toda una serie de políticas económicas en favor de medianas y pequeñas empresas, pretende que la industrialización del continente, dependa de múltiples instancias domésticas, e impedir que tan sólo las grandes firmas transnacionales o nacionales constituyan el eje de la industrialización y de la inserción en el mercado externo.

Para no caer en los errores del pasado, la CEPAL propone cuando formula la estrategia neoliberal: una nueva articulación entre agricultura, industria y servicios como medio para fortalecer los vínculos débiles, que existen entre estas tres actividades. En cambio, la estrategia neoliberal propone el apoyo prioritario a la industrialización.

La CEPAL rescata diversas propuestas de la estrategia neoliberal en lo que se refiere a los recursos humanos. Coincide en la necesidad de un control demográfico, en tanto el crecimiento de la población es demasiado rápido frente a las posibilidades de absorción de la nueva fuerza de trabajo, lo que provoca una marginación considerable y un mayor desempleo y subempleo.

Asume también la propuesta neoliberal de dedicar más recursos y atención a la educación básica y salud preventiva, pues destaca que todo niño merece igualdad de oportunidad para desarrollarse o por lo menos un mínimo de oportunidades.

Sin embargo, la CEPAL señala que América Latina requiere de una política social más amplia para garantizar la transformación productiva del continente, y un mayor bienestar social. No se circunscribe a apoyar el control demográfico, la salud preventiva y la educación básica como la estrategia neoliberal propone; en su óptica, se requiere impulsar diversas políticas sociales para contrarrestar los costos sociales del ajuste.

De acuerdo con la CEPAL los gobiernos latinoamericanos deben tener especial atención en:

- a) La capacitación de la mano de obra para elevar su productividad y competir en calidad, destreza y productividad con el resto de las naciones exportadoras.
- b) Establecer salarios participativos (es decir, que cada quien reciba ingresos según su productividad y participación en el trabajo) sería un medio de afianzar el empleo, la productividad, e incrementar la cohesión social y garantizar la transformación productiva del continente y el logro de una mayor seguridad.
- c) Impulsar la vivienda a través de una política que pueda contribuir a crear empleos, asegurar ingresos, pues las viviendas se pueden emplear para habitar y como lugar de trabajo.

- d) Impulsar una política nutricional. La alimentación determina el aprovechamiento escolar, la salud del individuo y su rendimiento en el trabajo.
- e) Por último, pero no al último, contrarrestar el escaso ahorro interno, disminuir los pagos de la deuda y de remesas de fondos que se envían al exterior; así como impulsar una política de redistribución del ingreso.

En resumen, las recomendaciones de la CEPAL frente a la estrategia neoliberal implican: evitar la transnacionalización de la economía y no depositar ésta en manos extranjeras, propiciar la expansión de empresas en cada país y a nivel regional, así como impulsar la integración del continente, asimismo, contrarrestar los sesgos concentradores y excluyentes de la estrategia aperturista, vía el apoyo a la mediana y pequeña empresa. Propiciar una nueva articulación productiva entre agricultura, industria y servicios. Capacitar la mano de obra latinoamericana, estimular salarios participativos, mejorar la seguridad e impedir la salida de recursos necesarios para el desarrollo, a efecto de cubrir pagos de montos elevados a los acreedores internacionales.³⁹³

6.1.2. La Corriente del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza

Esta corriente, al igual que la anterior, es complementaria a la estrategia neoliberal.

Los exponentes de la misma son los creadores del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, que surge como institución subordinada al Programa Nacional de Desarrollo de las Naciones Unidas. Desde esta plataforma institucional un grupo de pensadores latinoamericanos como: Luis A. Beccaria, Julio Boltvinic, Juan Carlos Feres, Oscar Fresneda, Arturo León y otros, idean una estrategia complementaria frente a la estrategia neoliberal. Esta corriente, apoya la transformación productiva de América Latina, el camino es la apertura externa, el impulso a las exportaciones y el apoyo a la gran empresa.

También, hacen suyas propuestas neoliberales como la reforma del Estado y el establecimiento de regímenes más participativos, que impulsen la participación de los pobres en el combate de la pobreza; así como las estrategias sociales neoliberales de dar prioridad a la educación básica y a la salud preventiva, como medio para contrarrestar el deterioro social.³⁹⁴

Esta corriente aboga, empero, por caminos de desarrollo complementarios a la estrategia

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Véase, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Proyecto del PENUD, Ministerio de la Familia. 1990. Bogotá, Colombia.

neoliberal, por vías que no se han institucionalizado: el impulso a la economía popular, a la economía formal, y a las microempresas; el estímulo a las actividades que realizan los grupos populares por cuenta propia en unidades económicas familiares o de tipo asociativo.

En fin, una economía que tenga como ejes la participación de los pobres y de organizaciones no gubernamentales. Para esta corriente, esta estrategia puede ser compatible con el apoyo hacia la mediana y pequeña empresa que propone la CEPAL.

El apoyo a la economía popular, entre otras razones proviene, del hecho de que los países de América Latina pudieron enfrentar a través de la microempresa rural y urbana y los hogares empresa, uno de los peores períodos críticos de la vida institucional del continente. A través de la economía popular, se suavizaron situaciones explosivas de desempleo, se evitó una caída todavía más radical en los ingresos y se logró matizar el descenso de la producción.³⁹⁵

La economía popular tiene un arraigo profundo en la historia del continente, lo que le concede, como estrategia económica, una mayor legitimidad. Además, ha logrado absorber los excedentes de mano de obra urbana de la región, mientras que diversos modelos económicos aplicados en la misma no habían podido asimilarla.

Así, se crearon en las ciudades formas productivas diferentes y de carácter popular desarrolladas por productores pobres, en su mayoría desalojados de los mercados de trabajo asalariado y de los objetivos básicos de las políticas de desarrollo. En estas formas urbanas, predominan unidades productivas pequeñas con menos de 10 y hasta 5 trabajadores.

Aparte de que la economía popular cumplió un papel importante en el pasado, y lo sigue cumpliendo en el presente, tiene un enorme potencial; en 1995 acogió al 65% de las fuerzas de trabajo del campo y el 50% de las urbanas del continente. Es más, la economía popular podría generar en la década final del milenio entre 50 y 60 por ciento de los empleos, entre 22 y 25 millones de empleos en la región.

Puede servir, la economía popular, para resolver problemas colaterales. Por ejemplo, podría contribuir en la solución del problema de la vivienda, pues promueve la construcción de viviendas populares con vistas a construir un hogar productivo. En esta óptica, las viviendas se construyen, se amplían o se renuevan para apoyar actividades productivas que generen ingresos monetarios.

³⁹⁵ Véase, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Economía Popular. Una Vía para el Desarrollo sin Pobreza en América Latina. PNUD. 1991. Bogotá, Colombia.

Es una vía para estimular: creatividad, solidaridad, identidad y el aprovechamiento de la tradición de trabajo en común, que existe en ciertos países de la región. Es, además, un medio para movilizar las potencialidades de la comunidad organizada y un medio para integrar a la familia como unidad productiva y reorganizar su funcionamiento.

Pero la economía popular se legitima también por cambios que se producen a nivel mundial. No sólo las grandes empresas mecanizadas que dan ocupación y beneficios de seguridad social, vivienda y educación a sus obreros, se convierten en motor de la economía y del bienestar. En otras partes del mundo y en América Latina, otros tipos de empresas económicas, microempresas, se reproducen en el ámbito rural y urbano, mostrando otras formas de organización y de racionalidad posible.

La nueva revolución científica y técnica es otro factor que legitima la producción en pequeñas series. Las grandes fábricas ya no son necesarias en muchas ramas económicas, surgen distintas opciones para el trabajo en casa en unidades pequeñas, con inversiones menores que pueden ser redituables. La población crece demasiado rápido y éste crecimiento rebasa la capacidad de absorción del sector industrial moderno.

Igualmente, comienzan a ganar legitimidad las formas de producción nacidas de los pobres y como una especie de mecanismo para asegurar su sobrevivencia. La economía popular surge, así, ante las carencias de la economía moderna como una alternativa económica popular.

Algunas políticas para impulsar la economía popular y que ésta funcione como estrategia complementaria del neoliberalismo:³⁹⁶

- a) Identificar las actividades productivas que pueden ser garantía de una participación competitiva en los mercados. Por ejemplo, en la economía campesina, sería necesario seleccionar una canasta de productos básicos, que permitiera que la mano de obra, estuviera ocupada casi todo el año. En la producción urbana, habría que identificar opciones en la manufactura, comercio y servicios que se adecuen a la pequeña escala y que operen con nivel de inversión per capita moderada, identificando subsectores de la economía popular que tengan potencial exportador.
- b) Una política de financiamiento, a través de la creación de una Banca Especializada, que apoye la economía popular, que conceda créditos pequeños y escalonados, de rápida amortización, que opere no con base en burocratismos sino teniendo como criterio rector el conocimiento del cliente y la intermediación de los líderes de la

³⁹⁶ Ibid.

comunidad.

- c) Una política de comercialización, es donde ésta sea el núcleo en torno al cual surja el proyecto, y no su complemento o apéndice final.
- d) Una política de apoyo técnico para las empresas micro, rurales y urbanas. El apoyo técnico deberá ir desde la formulación del proyecto, hasta los aspectos productivos y administrativos.
- e) Una política que facilite la asociación, para dejar de ser pequeñas.
- f) Una política que promueva un sistema de seguridad social para el microempresario y que tome en cuenta que sus ingresos son bajos; una legislación especial, que incluya una exención temporal de impuestos y un régimen laboral más simple, entre otras.

En resumen, los integrantes de esta corriente proponen políticas que reactiven la economía. Son conscientes de que la suerte de la economía popular está indisolublemente atada al conjunto económico social, y que la economía popular urbana y campesina no puede ser una alternativa total de crecimiento.

Según los exponentes de ésta corriente, si el desarrollo económico de América Latina requiere revitalizarse, debe tener dos apoyos que se retroalimenten: tanto el de la economía moderna, convencional, capitalista como el de la economía popular rural y urbana.

6.1.3. La Corriente Crítica

En América Latina, surge también una corriente crítica frente a la estrategia neoliberal que rechaza ésta como paradigma que puede permitir: la transformación económica del continente, el logro de un mayor bienestar y el combate a la pobreza.³⁹⁷

Se integra tal corriente por intelectuales latinoamericanos, que laboran en universidades públicas, que son sede tradicional de un pensamiento crítico; por pensadores que laboran en instituciones regionales como la CEPAL, que a título individual y no institucional sienten mayor libertad de hacer críticas al neoliberalismo.

Entre los exponentes de esta corriente, se encuentran algunos pensadores identificados con la izquierda, como Pedro Vuscovic, exministro de Salvador Allende en el área de

³⁹⁷ Véase, Boltvinik Julio, "Enfoques de Lucha Contra la Pobreza en América Latina. Análisis Crítico de los Planteamientos del Banco Mundial y de la CEPAL". PNUD. 1992. Colombia.

economía, quien hace una de las críticas más radicales e integrales al neoliberalismo.³⁹⁸

Otros intelectuales critican la estrategia neoliberal, desde la teoría de la dependencia, que tuvo gran impacto en América Latina a fines de los sesenta; recuerdan las perjudiciales repercusiones que la dependencia significó para los países periféricos. Es más, advierten teniendo en cuenta tal experiencia, las desventajas que la globalización y la inserción en la economía mundial puede implicar para Latinoamérica.

Estos pensadores esgrimen razones distintas para impugnar al neoliberalismo, sin embargo, en puntos comunes, señalan en primer lugar el balance de los resultados en América Latina, de *1982 a 1992*, primera década en que se implementó.

De este balance, se deduce, según éstos críticos, que la estrategia neoliberal no puede constituir un camino idóneo para lograr un crecimiento económico satisfactorio. El panorama es pesimista en tanto América Latina, creció al 1.0 por ciento en *1988*, y al 1.3 por ciento en *1991*.

Bajo la estrategia neoliberal, señalan estos pensadores, no es posible conservar una dinámica de crecimiento sostenido. Más bien, se alcanzan éxitos momentáneos y parciales. Así, a pesar de que América Latina experimentó en *1991* una recuperación con una tasa del crecimiento del 1.3 por ciento, luego de años de estancamiento, a partir de *1992*, comienzan a mostrarse rendimientos decrecientes del modelo económico.

El PIB promedio de la región se redujo de 3.5 por ciento en *1991* a 2.4 por ciento para *1992*. Bajo la estrategia neoliberal, no se ha logrado la tasa de crecimiento que existía antes de la crisis. Es más, bajo el neoliberalismo, no se ve que sea factible alcanzar los niveles de crecimiento que se lograron cuando la estrategia de sustitución de importaciones se aplicó en el continente.

El modelo neoliberal provocó empobrecimiento en el continente, incluso en los países con un alto nivel de ingreso. Este empobrecimiento fue resultado del grave deterioro en los salarios reales, bajas tasas en la creación de empleos productivos, un recorte en el gasto social que disminuyó los recursos para las políticas sociales (salud, educación, vivienda, alimentación) que tienen finalmente un efecto redistributivo.

El empobrecimiento también se debió al cierre de empresas medianas y pequeñas que no pudieron competir frente al exterior, a la crisis de la agricultura latinoamericana, incapaz de competir ante productos importados y al adelgazamiento del Estado que provocó el despido de servidores públicos.

³⁹⁸ Véase, Vuscovic, Pedro. Op. cit.

También, es opinión de estos pensadores que el neoliberalismo exagera la desigualdad del continente. Propició la concentración de recursos en grandes grupos económicos, gracias a la obtención de ganancias inverosímiles, producto de la especulación y que tiene como contrapartida el ensanchamiento de los estratos pobres.³⁹⁹

Tal polarización económica, provocó malestar social, violencia, incremento de la corrupción, desintegración social, ingobernabilidad, mayores posibilidades para que el narcotráfico se infiltrara en distintas esferas de la sociedad.

Es más, hasta los estallidos sociales se han multiplicado, así como el terrorismo, amenazando las democracias políticas que han surgido en el continente.

La estrategia neoliberal, también es impugnada por sus repercusiones económicas, pese a que le reconocen algunos éxitos: permitió diversificar exportaciones, ocasionó una mejora en la balanza de pagos, contribuyó al equilibrio de las cuentas fiscales y disminuyó la intensidad de las presiones inflacionarias.

Pese a estos logros transitorios, la estrategia neoliberal no conduce a una transformación sustantiva de la estructura productiva del continente. Con tal estrategia, se produce una modernización superpuesta: nuevas unidades productivas muy tecnificadas reemplazan a las unidades productivas existentes.

Consecuentemente, la estructura productiva se polariza: un abismo se crea entre unas cuantas ramas dinámicas orientadas a la exportación y las restantes. La importación se hace para satisfacer las demandas de artículos suntuarios de grupos de alto ingreso, y no para propiciar la producción de bienes de consumo masivo.

Las exportaciones de manufacturas que se tornan en factor dinámico de la economía, no sirven para aumentar el crecimiento de la productividad, ni para incrementar el gasto social y generar beneficios distributivos para toda la nación; se destinan a importar lo innecesario y agravar la dependencia.

Inclusive las exportaciones agrícolas no generan beneficios, ni crecimiento en la producción, ni en la productividad. Es más, tal parece que las naciones Latinoamericanas se beneficiaban más de la explotación de superficies agrícolas, cuando se empleaban como antaño, para satisfacer las necesidades de consumo interno.

Bajo la estrategia neoliberal, el continente ha perdido y perderá crecientes espacios en el comercio mundial. Jacobo Shatan señala que, en el campo, la producción se verá

³⁹⁹ Ibid.

afectada por los grandes excedentes estadounidenses y los subsidios internacionales: en la industria, el panorama es de fuerte competencia en Estados Unidos.

Jorge Franco López, explica que el proteccionismo creciente de los países desarrollados, así como los enormes avances científico-técnico, especialmente en la microelectrónica y sus aplicaciones a la ingeniería genética, disminuyen las ventajas basadas en la disponibilidad de mano de obra barata y abundante, e inclina la balanza del comercio mundial en favor de los países centrales.⁴⁰⁰

Otros pensadores impugnan la estrategia neoliberal por cuestiones más concretas como las privatizaciones, que en algunos países no se han realizado con transparencia y además han significado extranjerización, en varios casos.

Es rechazado el neoliberalismo también, en tanto que disminuye el margen de maniobra de los gobiernos en materia de política económica, ya que tal margen, se concentra en aliviar los equilibrios macroeconómicos y se reduce cuando se trata de efectuar transferencias entre distintos sectores económicos y diversos estratos sociales.

La estrategia también es criticada a la luz de sus supuestos teóricos. Postula la necesidad de crecer para luego distribuir, cuando crecimiento y distribución deben coincidir, producirse de manera simultánea y no secuencialmente; auspicia la hegemonía de los intereses extranjeros de las empresas transnacionales en tanto se inclina por la libre competencia; deposita excesivas esperanzas en la inserción en el mercado global. Los países latinoamericanos, como cualquier país periférico, no es probable que por el hecho de insertarse en la economía mundial, eleven su capacidad productiva.⁴⁰¹

Los pensadores de esta corriente critican, asimismo, la expectativa que la estrategia neoliberal fomenta en la revolución tecnológica, como solución a los grandes problemas. Recuerdan que el progreso no es neutro, que la investigación científica y tecnológica se desarrolla sobretodo en las economías centrales. En todo caso, las posibilidades que el progreso técnico se difunda a la periferia dependerá más bien de la lógica de operación y las tendencias del mercado globalizado.⁴⁰²

En resumen, el debate que ha surgido en América Latina en torno a la estrategia neoliberal, es no sólo importante, sino enriquecedor y positivo. A raíz de tal debate, la CEPAL propone reformulaciones macro y microeconómicas a la estrategia neoliberal. Asimismo, otra corriente surge que apoya el impulso a la economía popular, como

⁴⁰⁰ Véase, Franco, Jorge López (1990). Producir para Nosotros, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. México.

⁴⁰¹ Véase, Lichtsensztejn, Samuel y Mónica Baer (1987). Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y Políticas del Poder Financiero. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

⁴⁰² Ibid.

estrategia complementaria al neoliberalismo, en tanto esta economía tiene gran presencia y permanencia en la región.

Los críticos a la estrategia, hacen una denuncia de efectos perjudiciales del neoliberalismo que exige pensar en prevenciones y trazo de otras opciones.

6.2. Elementos a Considerar en el Diseño de una Política Social Alternativa para México

Hoy el paradigma neoliberal cuestiona a México ¿Es posible que éste pueda conducir finalmente a un desarrollo económico y social satisfactorio para los mexicanos?

Hay quienes se expresan con un *no* rotundo. Otros, por su parte, lo aceptan transitoriamente pero con reformas y cambios en tanto las condiciones internacionales y nacionales permitan la adopción de un nuevo modelo económico. Y, otros más, consideran que frente al modelo neoliberal, no existen otras opciones mejores en el mundo actual.

Estos últimos, pregonan el vigoroso avance internacional del neoliberalismo y su fuerza que ha llegado a convulsionar los modelos económicos anteriores y se ha filtrado en diversos partidos políticos en todo el orbe, hasta representar un verdadero movimiento mundial.

Su planteamiento básico es la apertura comercial y la reforma del Estado. Cuenta con el apoyo de países hegemónicos como: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, etc. y de agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Es más, sus promotores sostienen que los postulados neoliberales han traspasado las barreras que existían entre el capitalismo y el socialismo, a tal grado que, personalidades mundiales como el destacado historiador norteamericano, Samuel Huntington, quien en su artículo "*The Clash of civilitations?*", publicado en la revista *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, verano de 1993 ha subrayado que el mundo no sólo atraviesa por una reorganización mundial con base en las directrices del modelo neoliberal, sino que pasa además por una reorganización de las civilizaciones en función de sus identidades culturales.

Frente a este embate mundial e inmerso en sus directrices, México debe reflexionar si desea continuar en pos de un paradigma neoliberal, al que en efecto no puede sustraerse del todo, pero que sin embargo, si puede confrontar con decisión y firmeza, a la luz de

los postulados constitucionales que han inspirado el proyecto histórico nacional: soberanía, independencia, libertad, igualdad, democracia y justicia social.

Y con base en ellos, asumir la modernización económica del país, tomando en consideración elementos, que en la forma como se ha aplicado hasta hoy, han quedado fuera o no han sido incorporados en toda su relevancia, entre otros:

- Concebir una política social que a diferencia del pasado descansa sobre bases democráticas, tenga como principios la eficacia, la eficiencia y la equidad y que busque combatir a la pobreza y por ende a la desigualdad desde sus causas, es decir, brindando igualdad de oportunidades para que todos los mexicanos adquieran las capacidades básicas que les permitan superarse y alcanzar su autodeterminación
- Una política social que sea incluyente y que tenga como objetivo primordial la eliminación de la pobreza extrema.
- Una política social que forme parte de un proyecto económico nacional que vea como prioridades simultáneas el desarrollo hacia afuera (Mercado externo), pero también hacia adentro (Mercado interno).
- Un modelo de desarrollo y una política social que tengan como prioridad la inversión en los individuos y no en el capital, y que no considere dicha acción como altruismo sino como precondition fundamental de una sociedad libre y de una economía verdaderamente competitiva en todos los órdenes.
- Una política social que no sólo sea legitimadora de gobiernos y garantía de estabilidad social sino que esté vinculada de manera decisiva y en los hechos a la viabilidad de los objetivos políticos y económicos del modelo de desarrollo que democráticamente se adopte.
- Una política social que contribuya a reconciliar, por vez primera, los valores históricos de los mexicanos con los objetivos de la modernidad.

Para lograr lo anterior, México requiere de unidad y fortaleza interna. Mismas que sólo pueden ser adquiridas de manera legítima a través de la ampliación y profundización de su incipiente sistema democrático, para que a partir de ahí se defina y asuma una estrategia consensuada y legitimada de desarrollo económico y social.

México, requiere insertarse y posicionarse exitosamente en la economía internacional, es un imperativo insoslayable y a todas luces comprensible; lo que sería indebido e inaceptable sería la sumisión a sus directrices de manera tal, que se arrebatara al país la

conducción soberana e independiente de su destino como Nación.

Hoy existe conciencia de que las condiciones difíciles por las que actualmente atraviesa México, no son privativas de él. Todas las naciones del orbe, unas más, otras menos, se encuentran sumergidas en un proceso de cambio acelerado y profundo, cambio que ha venido generando casi de manera obligada, la aparición de crisis financieras (especialmente en los países subdesarrollados), crisis que son provocadas tanto por causas internas a cada país como por aquellas que provienen de otras naciones del orbe debido a la globalización de los mercados financieros mundiales. Sin embargo y aunque parezca paradójico, en este tiempo lo único permanente es el cambio mismo.

Por tanto, se debe estar preparado para el cambio colectivo e individual, y la mejor manera de estarlo no es necesariamente a través de un ingreso económico determinado, ya que el ingreso se pierde o se gana de acuerdo a los vaivenes de una economía. El ingreso por tanto es una condición necesaria pero no suficiente. Lo importante es contar con habilidades permanentemente actualizadas que impidan al máximo la pérdida del nivel de ingreso, o en su defecto, que posibiliten la manera de recuperarlo rápidamente. Dichas habilidades se sustentan sobre las capacidades básicas a las que todo individuo deberá tener acceso y que a su vez se sustentan primordialmente en la educación, la alimentación, la salud y la habitación.

Bajo el criterio del cambio es evidente que toda nación, gobierno, sociedad o institución que no sea capaz de adaptarse al mismo, tenderá a deteriorarse y eventualmente hasta podría perecer. No obstante lo anterior, la adaptación individual o colectiva no deberá significar necesariamente enajenación o pérdida de identidad, por el contrario, aunque parezca nuevamente paradójico, el cambio es esencial para demostrar la fuerza y la vigencia de los valores, las creencias y los anhelos de una comunidad o de una persona.

En este sentido y, dentro del cambio profundo que vive México, vale hacerse la pregunta de ¿Qué conviene desechar, reformar o conservar del modelo económico vigente?.

Aun cuando es una pregunta abierta, se tratará de precisar la respuesta sin rebasar el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, la política social y más que respuesta propiamente dicha, lo que a continuación se presenta es un conjunto de elementos que sumado a lo anteriormente expuesto deberían ser incorporados en la formulación de una política social alternativa para México.

En México sería inconveniente pretender regresar al modelo de Estado grande del tipo corporativo y ademocrático que lo condujo a la crisis financiera de 1982. Igualmente, inconveniente sería la adopción de un Estado neoliberal caracterizado por la exclusión económica y social de las mayorías - en un país con elevados índices de pobreza - ,

aunque esté más orientado a la apertura democrática que el anterior.

El país requiere de un Estado que armonice simultáneamente el crecimiento económico con el bienestar social. Un Estado que no sólo aspire a la "normalidad democrática", sino que descansa plenamente sobre estructuras democráticas y un verdadero Estado de derecho. Por tanto:

- El modelo vigente en el país debe contemplar con el mismo interés al México moderno que al tradicional, es decir, que su preocupación por la globalización económica, por la eficacia, por la productividad y la competitividad de las empresas que exportan, sea equiparable en la atención que se debe proporcionar a la llamada "economía popular" que no es otra que la integrada por millares de micro, pequeñas y medianas empresas, que a final de cuentas son las generadoras de empleos e ingresos para la mayoría de los mexicanos.
- En materia de combate a la pobreza, se deberá partir de una política social integral que abarque desde la generación de empleos remunerados, la equidad distributiva, los servicios y programas sociales, hasta el fortalecimiento de las instituciones públicas de atención social, tan deterioradas en la actualidad.
- Propiciar un auténtico federalismo a través de la descentralización y el fortalecimiento de los estados y de los municipios dentro de un contexto democrático y con recursos suficientes para promover su desarrollo autónomo.
- La verdadera modernización económica es inconcebible sin la modernización de la distribución de la riqueza. Sin modificaciones de fondo, en la actual estrategia económica, no será posible el ingreso de México a una época de crecimiento económico sostenido y menos aún a la elevación del bienestar social.
- Requerimos de un crecimiento económico que represente, al menos, el doble de la tasa demográfica; una política activa y sostenida en creación de empleos y recuperación salarial; una promoción de actividades económicas que hagan posible el uso intensivo de mano de obra, para atender de manera prioritaria, a la población marginada, rural y urbana; el uso complementario de programas de combate a la pobreza sin manipuleos políticos y que respeten irrestrictamente a los gobiernos locales y municipales; políticas integrales de formación de recursos humanos y de bienestar que comprendan desde la atención nutricional de los grupos más vulnerables, la salud, la vivienda, los servicios y el acceso real a la educación formal y a la capacitación laboral.
- Aun cuando a nivel macroeconómico la estrategia neoliberal ha dado resultados

positivos, en el nivel microeconómico el resultado ha sido altamente negativo. Por ejemplo, el deterioro de la distribución del ingreso durante el período 1984-1994, generó un aumento de la pobreza extrema y, un 1.2 millones más de personas, no tuvieron acceso ni siquiera a la canasta básica. Además algunas medidas como la privatización y liberalización financiera han contribuido a concentrar la riqueza en pocas manos, lo que tendrá repercusiones para la distribución del ingreso a largo plazo.

Así, la brecha entre ricos y pobres se ensanchó después de 1984 como resultado de un cambio estructural; esto significa que hoy sería más difícil aliviar la pobreza por medio del crecimiento y la posibilidad de hacer que el crecimiento basado en las exportaciones sea compatible con el alivio a la pobreza y la distribución del ingreso.

Ante este diagnóstico muy condensado, se propone el mejoramiento de la distribución del ingreso de una manera resuelta, mediante la recuperación de los salarios reales, la formación de recursos humanos y el despliegue de políticas sociales y regionales específicas que extirpen la pobreza extrema.

- Por el lado de la participación social, organizaciones sociales de múltiples propósitos y con y sin filiación religiosa o política, han surgido en los últimos años en el mundo moderno. La razón de su ubicuidad está en la rigidez de los canales gubernamentales existentes y en la ineficiencia burocrática para encontrar soluciones concretas a los problemas reales.

Así, en la instrumentación de las políticas sociales, la utilidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), es vastísima. Por medio de estos sujetos sociales, por ejemplo, se podría hacer extensiva a todos los sectores populares, una acción impulsada desde el Estado, no sólo de carácter asistencial (como ha sido tradicionalmente hasta el momento), sino también de promoción y desarrollo, que busque nuevos mecanismos para la inserción social, e incida tanto en el medio de población como en la calidad de la vida personal de los pobladores.

Igualmente permitiría la focalización y profundización de políticas para combatir la pobreza extrema y la instrumentación de políticas sectoriales de atención a la infancia, la juventud, la mujer o la familia en sus diferentes planos y de forma integral.

En fin, el establecimiento de una nueva relación entre el Estado mexicano y los sectores populares, hoy conocidos como sociedad civil, dependerá, en buena medida, de que la variable de la organización social opere efectivamente para ambos, como un recurso que permita hacer frente a la situación socioeconómica y política de la era

neoliberal.

Por tanto, es conveniente, que el gobierno mexicano vea con simpatía y promueva en vez de ver con desconfianza y hasta obstaculizar, las múltiples iniciativas de las ONG's y de las diversas instancias que ahora canalizan la iniciativa de la sociedad civil.

- Finalmente, es importante tener presente que el proceso de cambio mundial se ha conducido ante la presencia de una redefinición entre Estado y mercado, misma que busca expresar la nueva correlación de fuerzas, tanto al interior de los países, como entre las economías local, regional y global. Es en términos prácticos la evolución desde un Estado interventor a uno regulador.

Dentro de este contexto, la política social del Estado neoliberal concentra su acción en aquellos sectores de la población considerados como los más vulnerables, reduciendo los alcances de la cobertura de atención social tanto en extensión como en calidad. Así, desafortunadamente, la política social vigente en México y, en el mundo neoliberal en general, es concebida pues, en términos de compensación, asistencia o paliativo, y no de promoción y, mucho menos de auténtico desarrollo social.

- Finalmente pareciera ser que en tanto las condiciones internas y externas no faciliten un cambio de estrategia o modelo económico, lo sensato para México será que en el orden doméstico, la política social vigente se conduzca con la mayor eficiencia, eficacia y equidad posible, mientras que en el ámbito externo continúe su inserción en el mercado mundial buscando el éxito de sus potencialidades económicas y la preservación de sus principios como nación soberana.

CONCLUSIONES

- En la introducción se hizo un señalamiento a manera de conclusión general en el sentido de que en los hechos, el país está clamando con urgencia por un modelo de desarrollo que genere el crecimiento económico y los empleos que la sociedad demanda; asimismo, que armonice de manera simultánea crecimiento económico con bienestar social y que sus decisiones descansen plenamente sobre procesos y estructuras democráticas. Un proyecto que conciba una política social efectiva, orientada a fortalecer las capacidades básicas de la población; que promueva la descentralización y el fortalecimiento de los estados y de los municipios; un modelo que tenga como prioridad social el combate a la pobreza extrema. En fin, un proyecto que armonice tradición y modernidad, y que tenga como premisa fundamental, para el logro de todo lo anterior, hacer valer en toda su dimensión el Estado de derecho.

Para cumplir con esta tarea, es fundamental el involucramiento de los estudiosos de la Administración Pública no sólo por que forma parte del campo natural de estudio de su disciplina, sino por la necesidad urgente de plantear un cambio en el modelo económico vigente y de diseñar, a partir de ahí, nuevas alternativas de política social que sustituyan a las actuales. Estas últimas, debido a los elevados costos sociales arrojados por dicho modelo, están ahondando la desigualdad y generando incertidumbre sobre la capacidad real del Estado mexicano para conducir eficazmente y dentro de un orden justo y democrático, los destinos de la Nación.

- En el capítulo uno emerge el hecho de que la pobreza y la desigualdad han permeado la historia social de México y de que éstas han existido durante siglos: las encontramos desde la época prehispánica, se profundizaron durante los casi trescientos años de la colonia y han persistido hasta la fecha, a pesar de los anhelos de justicia social que alentaron la Guerra de Independencia, el liberalismo social del siglo pasado y la Revolución social de 1910.

Sin embargo no se podría afirmar, de manera llana y simple, que la pobreza y la desigualdad en México son el producto de gobiernos irresponsables que no tuvieron en cuenta la justicia social; eso sería absurdo, ya que existen testimonios de los esfuerzos que las instituciones nacionales han

llevado a cabo, no obstante, dichos empeños han sido insuficientes, desarticulados y parciales.

De la revisión de los derechos sociales de los mexicanos se concluye que éstos se encuentran hoy en día altamente vulnerados, siendo manifiesto el grave deterioro que el bienestar general de la población ha sufrido en los últimos lustros como resultado no sólo atribuible a la crisis financiera mundial, sino a los efectos negativos de la política neoliberal vigente, en demérito de: el empleo, el poder adquisitivo del salario, la salud, la alimentación, la vivienda y la educación del pueblo de México.

Así, los derechos sociales en México continúan siendo una asignatura pendiente en tanto millones de compatriotas vivan en condiciones de pobreza extrema.

- En el capítulo dos se concluye al revisar los antecedentes de las políticas sociales en México y en el mundo, que hoy no existe país moderno alguno que independientemente de sus posturas ideológicas y políticas no cuente con una política social determinada. Que en términos generales las políticas sociales son concebidas en la actualidad como aquellas que tienen como objetivo primordial el apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo estas últimas a partir de la satisfacción de las necesidades básicas o más elementales de los individuos - alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social -.

Por su parte, las políticas sociales en México son asumidas por primera vez de manera explícita por los gobiernos posrevolucionarios a partir del compromiso constitucional de 1917 cuando deciden luchar contra la desigualdad como característica dominante de la sociedad mexicana. Así, durante las casi siete décadas siguientes al compromiso constitucional de los gobiernos previos a la implementación del modelo neoliberal, se crearon servicios sociales, organismos públicos, leyes y reglamentos que buscaban atenuar las carencias de muchos para reducir la desigualdad. Sin embargo, la pobreza, aunque en términos relativos disminuyó, en términos absolutos creció y por lo tanto, el problema de la desigualdad persistió.

En el México posrevolucionario, las ideas que permean en el gobierno son aquéllas que convergen en la participación decidida e intervencionista del Estado. Primero, en la reconstrucción de la economía -a través de la

creación de infraestructura, participación de la iniciativa privada y establecimiento de las primeras entidades paraestatales-. Después, en la época cardenista, se le da un sentido nacional, se crean nuevas entidades y se desarrollan acciones: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, expansión del gasto público y un mayor énfasis en el aspecto social de la educación.

Posteriormente, en la década de los cuarenta, el progreso se concibe a través de la participación directa del gobierno en las actividades productivas y en una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

El Estado invirtió en la creación de bienes de capital infraestructura y en apoyos a la iniciativa privada, como responsable esta última, de la producción de bienes de consumo final. En este período fue creado el sistema de seguridad social conformado por el IMSS y el ISSSTE.

Más tarde, en el período del desarrollo estabilizador de 1954 a 1970, la estrategia se basó en un traslado de responsabilidades en lo referente al proceso del desarrollo nacional, reduciendo la inversión gubernamental e incrementando la inversión privada, esta última financiada principalmente mediante estímulos fiscales, barreras arancelarias y otras medidas de protección al mercado.

La economía mexicana durante los años cincuenta a los setenta, tuvo un crecimiento rápido, con estabilidad de precios y del tipo de cambio. A mediados de esa década, empezaron a mostrarse los desequilibrios económicos de la política de sustitución de importaciones: desaceleración de la economía, inflación, desequilibrio económico y endeudamiento externo para financiar el desarrollo.

En la administración de López Portillo, la economía se petrolizó, es decir, las políticas de desarrollo se sustentaron en el incremento de los precios del petróleo y en el descubrimiento de nuevos yacimientos. Esta situación se acompañó de un proceso inflacionario, de un desequilibrio de la balanza de pagos y de un mayor endeudamiento externo. En esa época, el crecimiento de la economía arrojó niveles de inflación demasiado elevados. Esto produjo una nueva pauta de relación con el exterior -petrodependencia exportadora- que pese al período en que se dio, generó una de las más graves crisis del México moderno.

En la formulación de la estrategia económica posrevolucionaria confluyeron varios elementos. En el ámbito interno era imperiosa la necesidad de crecer, pues de la capacidad de ofrecer resultados dependía en buena medida la legitimidad del proyecto revolucionario y, por tanto, la de sus gobiernos. Por otro lado, también la labor de reconstrucción económica había dejado sus frutos; la expansión de la infraestructura física, la reorganización del sector financiero y el ajuste de las finanzas públicas sentaron las bases para recuperar el crecimiento económico. Asimismo, el mapa político del país se había transformado radicalmente. La lucha armada y la reforma agraria que le siguió, habían desmantelado a la oligarquía terrateniente y con ello eliminado una fuente de oposición al proyecto de industrialización que se vislumbraba. En cambio, la alianza con los actores sociales emergentes – aquellos grupos urbanos vinculados con la industrialización – constituía el centro del nuevo arreglo político.

La intención de industrializar al país no pudo encontrar una coyuntura externa más favorable. Aun sin hacer uso de la política económica para lograr ese objetivo, la incipiente industria del país se vio obligada a sustituir importaciones, dada la escasez que de estos bienes provocaron las dos guerras mundiales.

Sin embargo es notable que después de más de cuatro décadas de crecimiento alto y sostenido, y de un proceso de industrialización acelerado, no se haya beneficiado a los grupos de menores ingresos.

La explicación se podría encontrar en que para los gobiernos posrevolucionarios la Constitución de 1917 fue una base de principios de gobierno y una fuente de legitimidad. Pero su compromiso con la justicia social se desvirtuó al orientar la acción estatal más que a acabar con la pobreza y la desigualdad a la consolidación del régimen. Así, en la medida en que en México las políticas que se desarrollaron tendieron a garantizar el apoyo político de numerosos grupos sociales para afianzar un sistema de control y movilización, los objetivos sociales se fueron perdiendo en el camino.

La lógica paternalista que adquirieron diversas políticas sociales en México generó resultados no del todo satisfactorios, y en ocasiones adversos a los objetivos de una verdadera política social: la asignación de recursos al área social alimentó crecientemente los presupuestos de los cada vez más importantes grupos de interés – burocracias, líderes corporativos y

clientelares -, en lugar de desarrollar mejores instituciones y programas sociales que combatieran eficazmente la pobreza y la desigualdad social.

- En el capítulo tres se analizan las políticas sociales correspondientes a los gobiernos que han instrumentado el modelo neoliberal en México desde 1983 hasta la fecha. Así, en la administración del sexenio de Miguel de la Madrid se reconoce que el desequilibrio externo estaba asociado al modelo de desarrollo que se había seguido hasta ese momento, por lo que se propuso una reestructuración del modelo de industrialización para poder superar la crisis. Esta reestructuración se basó en la promoción de exportaciones. Al mismo tiempo se desarrollaron planes y programas de ajuste.

Para 1985 y 1986 la situación económica volvió a deteriorarse. A ésta situación se sumó el terremoto de la capital de la República y la caída de los precios del petróleo, lo que generó nuevos desequilibrios tanto internos como externos. El discurso oficial se centró en que se debía optar por una economía abierta y un inserción de la economía mexicana al concierto internacional. A esta nueva estrategia de desarrollo se le conoció como "crecimiento inducido por las exportaciones" que corresponde a una integración completa a la economía internacional y que es la que ha venido defendiendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En el período comprendido entre 1988-1994, se da un nuevo enfoque en el proceso de desarrollo y del cambio estructural, se pasa del modelo inducido por las exportaciones a un nuevo concepto de globalización, ya que no se trata sólo de producir para la exportación sino para facilitar la inserción de la industria nacional en las cadenas productivas mundiales.

En el presente sexenio, la estrategia se centra en producir para la exportación, controlar la inflación y seguir con los acuerdos para la producción, así como, la continuación con los programas de privatización y desregulación. Se impulsa la integración a la comunidad internacional, se eliminan las medidas proteccionistas, se combate a la inflación y se culmina con el proceso de privatización de las empresas públicas.

Hoy, el país se enfrenta al dilema de continuar con un paradigma económico mundial al que, en efecto, no nos podemos sustraer o de retomar los postulados constitucionales que nos dieron origen y unidad: democracia, libertad, igualdad y justicia social, ya que el mercado

proporciona racionalidad mas no justicia social; esta tarea le corresponde al Estado.

Con base en los resultados de las distintas etapas administrativas de los gobiernos de México, a partir de la Revolución de 1910, se puede decir que los avances en materia de desarrollo social han sido poco evidentes para la mayoría de las familias mexicanas, especialmente en los últimos lustros.

Sin embargo, quienes aplicaron el modelo de sustitución de importaciones, no supieron o no quisieron aprovechar las ventajas del crecimiento sostenido y con baja inflación existente en ese tiempo, para favorecer con ello, el logro de un mayor bienestar social para la población. No lograron establecer la vinculación virtuosa entre crecimiento y distribución; no se trataba de sólo distribuir el ingreso y la riqueza, sino de no obstaculizar la dinámica de su creación, al tolerar que millones de mexicanos quedasen fuera del mercado laboral, sin la atención social requerida, y lanzados a engrosar las filas de la pobreza y la marginación.

Desaprovechados socialmente los mejores años del crecimiento económico del país, los últimos quince años no han sido sólo negativos para la mayoría de los mexicanos, sino graves y peligrosamente explosivos. La economía ha quedado segmentada entre un sector moderno, dinámico, casi siempre especializado en la exportación, y ramas rezagadas productoras de bienes y servicios que agrupan a más del 90% de las empresas establecidas y aportan una cifra mayor al 80% de la población ocupada.

Este esquema económico ha provocado crecientes desigualdades que, si continúan consolidándose, resultarán de muy difícil remoción en un futuro, máxime con una política social excluyente y con menguados recursos estatales. El reparto del ingreso viene empeorando sistemáticamente. En 1992, el 40% menos favorecido de la población recibía el 13.8% del ingreso y sólo el 12.5% en 1994. En contraste, el 20% de la población absorbía en esos años el 53.4% y el 55.2% del ingreso, de acuerdo a cifras publicadas por el INEGI en 1994.

En este contexto, la economía mexicana, bajo la estrategia neoliberal, continua con varios desequilibrios que al retroalimentarse impactan negativamente en la producción y en el empleo. Se vive bajo un proceso incompleto de modernización institucional y de la planta productiva autóctona, para insertarse exitosamente en la economía mundial. Existen

problemas de liquidez (falta de ahorro interno) y se ha intensificado la injusticia distributiva.

Los círculos viciosos generados por dichos desajustes, pronostican escenarios nada halagüeños para la microeconomía y el desarrollo social en general, afectándose con ello, la gobernabilidad y la estabilidad social futura.

- En el capítulo cuatro, se aborda la relación entre la Reforma del Estado y la Administración Pública; asimismo, se ofrecen de manera diferenciada: los antecedentes, retos y resultados de las principales instituciones públicas encargadas de atender las demandas de la población en materia de salud, educación y vivienda, por considerar que son en estos renglones en donde con mayor claridad se aprecian los propósitos y alcances de la política social del Estado mexicano. También dentro de dicho capítulo se analizan los diversos programas sociales abocados a impulsar el desarrollo económico-social de las regiones más atrasadas del país. En suma, se pretende además de la precisión del papel de la Administración Pública dentro del contexto de la Reforma neoliberal del Estado, mostrar el desenvolvimiento institucional público que desde el siglo pasado han tenido las diversas dependencias, organismos y programas en el marco de la acción social del Estado.

En este capítulo se concluye que en México aún hoy, es posible confirmar una ausencia de definición clara y precisa de la política social por parte del Estado, y una escasa atención de la mayoría de los agentes económicos y políticos a la construcción de diseños alternativos y viables. En este sentido, dada la escasez de recursos, la política social se puede convertir en espacio de confrontación desordenada debido a su distribución, si no se construyen en el corto plazo los diseños institucionales requeridos.

Empero, el mayor obstáculo reside en que la “suspensión” de las formas institucionales implicadas en la gestión tradicional de la política social, no ha cedido el lugar a la formación de nuevas instituciones que permitan un nuevo arreglo entre los actores y un esquema institucionalizado de política social.

La situación actual sigue estando caracterizada por el choque entre los imperativos del nuevo modelo y las viejas formas institucionales de articulación social. Todo esto conduce a reconocer deficiencias y sesgos en

la oferta social de las políticas, con la resultante falta de atención.

Así, ante el cambio vertiginoso que experimenta el mundo y el grave deterioro de los niveles de la población mexicana se requiere que todas las disciplinas, pero en particular de las sociales y dentro de ellas la de la Administración Pública, por formar parte de su campo de acción; se aboquen a la construcción de una auténtica política social.

Si bien es cierto que la única manera sostenible de generar la riqueza necesaria para que el México dual desaparezca es a través de la competitividad y la productividad, también es cierto que el problema de la pobreza- y por lo tanto de la desigualdad- no se puede resolver con las políticas "providenciales" de los gobiernos. Hoy el gobierno no es el que ha de generar la gran mayoría de la riqueza pero sí está obligado a vigilar su distribución, ya que el problema de la desigualdad es tan grande en el país que aun cuando todos tuvieran las capacidades para competir, muchos estarían en desventaja por la falta de recursos para hacerlo.

En este sentido, es importante que los administradores públicos participen y estén atentos para que la Reforma del Estado, la competitividad y la productividad deriven en verdaderos beneficios para México y los mexicanos. Para esto se requiere contar con capital humano capacitado, de libertades políticas, de seguridad ante la ley y de una sociedad en donde la enfermedad y el hambre no estén presentes en la mayoría de sus miembros.

- ♦ En el capítulo cinco se analiza el debate relativo a las metodologías para la medición de la pobreza mismo que, sin duda, irá en aumento. Las posiciones políticas de los organismos internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organismos Regionales, así como de cada uno de los países e investigadores del tema, seguirán dirimiéndose a través de ropajes técnicos encubridores de las verdaderas intenciones. Este esquema se podría denominar: *La guerra diplomática de la pobreza*.

En el mismo capítulo se analiza un caso controvertido en el tema referente a la medición de la pobreza en México, el mismo fue elaborado durante la presidencia de Carlos Salinas de manera coordinada entre el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Sus críticos consideraron que el método utilizado era útil aunque incompleto y por tanto no totalmente convincente. En el fondo del debate subyacen razones

no sólo de carácter técnico sino ideológico- político, toda vez que se afirma en dicho estudio que el índice de pobreza en México – medido con los índices utilizados en el estudio- disminuyó entre 1990 y 1992, al pasar de 13.8 en 1989 a 12.5 en 1992. El mérito correspondía obviamente al programa social del sexenio: el PRONASOL

El caso ejemplifica de manera clara que la definición de la pobreza tiene mucho que ver con la manera de medirla. No obstante, si bien es claro que el problema de la pobreza está lejos de ser resuelto, la única manera de hacer recomendaciones para una política social verdaderamente eficaz y eficiente es saber con la mayor certeza quiénes son pobres y dónde se encuentran.

- ♦ En el capítulo seis se abordan las nuevas tendencias sobre las políticas sociales en el mundo y en México. Estas se pueden clasificar en tres grandes rubros: las que favorecen la profundización del proyecto neoliberal vigente, las que se oponen de manera radical al mismo y las que buscan reformar y ajustar transitoriamente el modelo en términos sociales menos costosos.

Las dos primeras en realidad no aportan nada nuevo; en cambio, la tercera parece ser la más prometedora. Se mueve dentro de un rango que comprende, desde los cambios estructurales de fondo, hasta adecuaciones pertinentes que pretenden de manera creativa y sensata, sacar provecho en favor de los grupos sociales y empresariales más castigados por el modelo.

La postura asumida en el presente estudio, está en favor de la adopción de una actitud inteligente por parte del gobierno mexicano que, evitando la atadura de manos, permita actuar con prudencia y decisión, sobre todo, que se conduzca de cara a la historia, a la cultura, y a las posibilidades reales de la economía mexicana; no actuar de manera precipitada como se hizo con la firma del TLC.

En alguna ocasión, el expresidente norteamericano Richard Nixon señaló que, "*No se debe tener miedo a negociar, pero tampoco negociar por miedo*". La sentencia aplica al caso, aun cuando la negociación más importante del presente siglo entre México y los Estados Unidos: la firma del TLC no se negoció por miedo de parte de los representantes mexicanos, sin embargo, en los resultados así pareció, por la forma apresurada, desventajosa y poco clara como se convino. Ojalá la experiencia vivida

durante la negociación del TLC, sirva de ejemplo a los mexicanos y a sus gobiernos para establecer en el futuro verdaderas consultas democráticas, cuando se trate, como en este caso, de asuntos de gran envergadura, que por sus implicaciones presentes y futuras comprometen seriamente la vida de la Nación.

A cinco años de la entrada en vigor del TLC, los saldos resultan dispares para la economía nacional, de acuerdo al análisis publicado en el *Diario Universal* del 29 de diciembre de 1998, por José Luis Calva. Señala que mientras las exportaciones de la industria manufacturera (mayormente en manos de transnacionales) crecieron considerablemente, el sector agrícola y la producción de materias primas se vieron dañadas por el acuerdo comercial.

Así, el crecimiento y vigor de las exportaciones mexicanas es considerable, luego de la apertura comercial, el cambio de modelo y la firma del TLC. En la actualidad sólo el 10% del total de las exportaciones son petroleras, en comparación con el 80% que representaban en 1982. México se ha consolidado como el segundo socio comercial de Estados Unidos – por encima de Japón y los países europeos-, con el que realiza el 80% del total del intercambio.

Sin embargo, el modelo vigente a pesar de sus importantes logros en el intercambio comercial no ha logrado o siquiera intentado, armonizar al México dual caracterizado por la dicotomía entre modernidad y tradición. A final de cuentas, el éxito o fracaso de los modelos o de los gobiernos se reflejan en la población, es decir, en su bienestar y calidad de vida.

En las condiciones actuales, la política social plantea una serie de puntos que tienen necesariamente que ver con el proyecto de reforma del Estado que se conciba, así como con los instrumentos institucionales diseñados para su implementación. En esto último, es donde el administrador público juega un papel de especial relevancia, tanto en su contribución a definir el papel que debe desempeñar el Estado en materia de política social, como en la creación y/o reforma de la institucionalidad correlativa para el logro de los nuevos fines.

En la medida en que la reforma del Estado está replanteando los límites entre éste y el mercado, la cuestión alude al problema de la asignación de responsabilidades en materia social, así como a la construcción de una

cultura política y asistencial determinada sobre bases de mayor equidad.

En este sentido, tal como se establece en el capítulo seis, la política social para el México del siglo XXI deberá considerar entre otros elementos: la inclusión de las mayorías y su no marginación del proyecto modernizador; dotar a los mexicanos de las capacidades básicas para combatir eficazmente la pobreza y la desigualdad y tener como objetivo prioritario la eliminación definitiva de la pobreza extrema; el conciliar la dualidad económica externa e interna del país, así como armonizar al México moderno con el tradicional; reducir la brecha entre ricos y pobres y reconciliar los valores históricos de los mexicanos con un modelo de desarrollo viable y sostenible.

Lo anterior sólo será factible dentro de un contexto profundamente democrático y de respeto irrestricto al Estado de Derecho. Sólo así, México podrá hacer frente a un mundo cada vez más competitivo y a un país cada vez más intolerante frente al autoritarismo, la corrupción, la impunidad y la injusticia social.

- Finalmente y en general, se puede decir que quizás las recomendaciones más relevantes de esta investigación se dan en tres planos:

El histórico: aún cuando la historia de la política social en México está por escribirse, los modestos resultados del presente estudio confirman la necesidad de orientar un mayor esfuerzo para la consecución de dicho propósito.

El análisis evaluatorio: en la actualidad no abunda la información que permita evaluar de manera integral los resultados de la política social en México; no digamos de un sexenio, mucho menos de todo un período histórico. Sin embargo, aún cuando sea de manera inferida y sin contar con todo el apoyo requerido, es necesario que se dé inicio a una evaluación que con el tiempo y una investigación sistemática, arroje resultados cada vez con mayor sustento que permitan valorar aquéllas decisiones de políticas públicas que han impactado de manera importante la evolución de la política social en México.

El análisis de las tendencias: la carencia de un conocimiento sólido sobre la historia social del país y la falta de instrumentos evaluatorios permanentes y confiables, hacen factible que el análisis y la ponderación de las

tendencias de la política social en México se esté dando de manera bastante irregular. Por ejemplo, podemos señalar que durante la investigación se tuvo la oportunidad de conocer varios documentos propositivos sobre la política social de México. La verdad, dichas propuestas podrían ser calificadas de estándar; es decir, que cabría la posibilidad de que pudieran ser ajustadas a la realidad de cualquier país Latinoamericano al no aportar el sustento histórico y fáctico requerido para ser aplicables a la realidad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Agudelo, Fernando (1993). Una réplica al neoliberalismo. Servicios Cooperativos. Editorial Siglo XXI. Bogotá, Colombia.
- Aguilar Alonso y Fdo. Carmona (1967). México: riqueza y miseria. Editorial Nuestro Tiempo. México.
- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo (1994). A la Sombra de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y Arena. México.
- Aguilar Camín, Héctor (1996). Después del Milagro. Editorial Cal y Arena. México.
- Aspe Armella, Pedro (1993). El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Bailon Baldovinos, Rosalío (1994). Legislación Laboral. Editorial Limusa. México.
- Beveridge, William (1942). Las bases de la seguridad social. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Blanco, José Joaquín y Woldenberg, José (1993). México a Fines de Siglo, Tomo II. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Bonfil, G. (1989). México Profundo. CIESAS-SEP. México.
- Bulnes, Francisco (1952). El Verdadero Díaz y la Revolución. Editorial Nacional. México.
- Calva, José Luis (1995). El Modelo Neoliberal Mexicano. Editorial Juan Pablo S. México.
- Calva, José Luis (1995). "Después del Ajuste" en Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM. México.

- Campos, Julieta (1995). ¿Que Hacemos con los Pobres?. Editorial Aguilar. México.
- Casanova y E. Flores Cano (coords). México Hoy. Siglo XXI Editores. México. 1993
- Castañeda, Jorge G. (1993). La Casa por la Ventana. Editorial Cal y Arena. México.
- Castañeda, Jorge G. (1994). A la Puerta de Washigton. Editorial Cal y Arena. México.
- Castañeda, Jorge (1996). El Futuro en Juego. Editorial Océano. México.
- Castillo, Víctor (1984). Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. UNAM. México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1997). El Derecho a la Protección a la Salud de Todos los Mexicanos. Editorial Porrúa. México.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994). El Programa Nacional de Solidaridad. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Contreras, Carlos (1996). Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social. Editorial Nueva Sociedad. Carácas.
- Conchello, José Ángel. (1992). El TLC un Callejón sin Salida. Editorial Grijalbo. México.
- Cordera Rolando y Carlos Tello –compiladores- (1980). La Desigualdad en México. Siglo XXI Editores. México.
- Cosío Villegas, Daniel (1976). "La Revolución Mexicana" en Historia Mínima de México. El Colegio de México. México.
- Cosío Villegas, Daniel (1994). American Extremes. Austin. University of Texas Press. USA
- Cosío Villegas, Daniel (1974). "El Porfiriato: La Vida Social" en Historia

Moderna de México, vol. 7

- Clough, Shepard y Richard Rapp (1979), Historia económica de Europa, Omega Ediciones. Barcelona, España.
- Cruz Ma. Soledad (1994). Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920- 1928). UAM-A. México.
- De Humboldt, Alejandro (1996). Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España. Editorial Porrúa. México.
- De la Cueva, Mario (1984). El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II. Editorial Porrúa. México.
- De la Riva Rodríguez, Xavier (1961). “Salubridad y asistencia médico-social, en México, 50 años de revolución. La vida social, t. II. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Díaz Tello, Carlos (1995). La Rebelión de las Cañadas. Editorial Cal y Arena. México.
- Di Nitto, Diana m. Y Thomas R. Dye (1983). Social Welfare, Politics and Public Policy, Prentice Hall. USA.
- Fábila, Manuel (1981). Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. Editorial SRA-CEHAM. México.
- Flores Cano, Enrique (1971). Estructuras y Problemas Agrarios de México, (1550-1821). Secretaria de Educación Pública. México.
- Fuentes Molinar, Olac (1980). “Educación Pública y sociedad”, en México Hoy. Editorial Siglo XXI. México.
- Gibson, Charles (1967). Los Aztecas bajo el dominio Español. Siglo XXI Editores. México.
- Gordón, Sara (1997). Las Políticas Sociales en México en los Años Noventa. UNAM. México.

- Guerrero, Omar (1989). El Estado y la Administración Pública en México, INAP. México.
- Guillén Romo, Héctor (1990). El sexenio de cero crecimiento, México:1982-1988. Editorial ERA. México.
- Guillén Romo, Héctor (1997). La contrarevolución neoliberal. Editorial ERA. México.
- Gutiérrez Garza, Esthela (1997). El debate nacional: la política social. Editorial Diana. México.
- Hale, Charles A.(1968). A Mexican Liberalism in the age of Mora, 1821-1853. New Haven, Yale University Press. USA.
- Hansen, Roger (1981). La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI Editores. México.
- Ibarra, David (1996). "México en Crisis: Reforma, Instituciones y Transición", en Los compromisos con la Nación. Editorial Plaza and Jones. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI- (1986). México.
- Kamerman, Sheila B/Kahn, Alfred (1993). La privatización y el Estado benefactor. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Krauze, Enrique (1998). "Francisco I. Madero: Místico de la Libertad" en Biografías del Poder. Editorial Tusquets. México.
- Krauze, Enrique (1982). Álvaro Obregón en Biografías del Poder. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Krauze, Enrique (1989). Siglo de Caudillos 1810-1910. Editorial Tusquets. México.
- Krauze, Enrique (1982). Venustiano Carranza, en Biografías del Poder. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.

- Laurell, Asa Cristina –Coord- (1990). Nuevas Tendencias y Alternativas en el Sector Salud. Ediciones de cultura popular /CEPNAFE/UNAM. México.
- Laurell, Asa Cristina (1995). "Las Nuevas Tendencias" en: Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. CPNAFE/UNAM. México.
- Laurell, Ana Cristina (1990). Por una política social alternativa: la producción de servicios públicos. México: la búsqueda de alternativas. Ediciones de Cultura Popular/ CEPNAFE/UNAM. México.
- Levine, Eleine (1992). El TLC en la Problemática Económica y Social Estadounidense. Editorial Plaza and Jones. México.
- Lichtsensztejn, Samuel y Mónica Baer (1987). Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias Políticas del Poder Financiero. Nueva Sociedad. Carácas, Venezuela.
- Loeza, Soledad y Segovia, Rafael –comps- (1997). La Vida Política Mexicana en la Crisis. Editorial Cal y Arena. México.
- López Acuña, Daniel (1980). "Salud y seguridad social: problemas recientes y alternativas" en P. González Casanova y E. Flores Cano (coords). México Hoy. Siglo XXI Editores. México.
- López, Jorge Francisco (1990). Producir para Nosotros. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México
- Manzanilla Schaffer, Victor (1966). Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima, Colima. México.
- Marshall, T.H. (1970). Social Policy, Edit. Hutchinson University Library, Londres. UK.
- Marshall, T.H. (1964). Class, Citizenship and Social Development, Edit. Doubleday, United States Marshall, T.H. USA.
- Mead, Lawrence (1992). The New Politics of poverty: The Nonworking Poor in America, Basic Books, New York. USA.
- Meyer, Lorenzo (1992). La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana.

Editorial Cal y Arena. México.

- Meyer, Lorenzo (1995). Liberalismo Autoritario. Editorial Océano. México.
- Molina Enriquez, Andrés (1970). La Revolución Agraria en México. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Moreno, Daniel (1960). Los Hombres de la Revolución. Editorial Libromex. México.
- Moreno Toscano, Alejandra (1990). "La Conquista" en Historia Mínima de México. Colegio de México. México.
- Moreno Toscano, A. (1978). Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia. SEP-INAH. México.
- Narro Robles, José (1993). La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Padilla Aragón, Enrique (1981). México: Desarrollo con Pobreza, Editorial Siglo XXI. México.
- Parker, Henry Bamboard (1950). A History of México. Boston, Houghton. MIFFLIN CO. USA.
- Paz, Octavio (1979). El Ogro Filantrópico. Editorial Joaquín Mortíz. México.
- Paz, Octavio (1981). El Laberinto de la Soledad. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Picó, Josep (1990). Teorías sobre el Estado de bienestar. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Provencio, Enrique (1990). "Pobreza, política económica y política social", en varios autores. La búsqueda de alternativas. Ediciones de Cultura Popular/CEPNAFE/UNAM. México.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina (1992). El Reto de la Pobreza, Conceptos, métodos, magnitud,

características y evolución. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Bogotá, Colombia.

- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (1990). Proyecto del PNUD, Ministerio de la Familia. Bogotá, Colombia.
- Rabasa, Emilio. La Organización Política de México, la Constitución y la Dictadura. Editorial América. Madrid, S.F.
- Reyes Heróles, Jesús (1987). El Liberalismo Mexicano. Tomo III. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Ramos Oliveira, Jorge (1973). Historia social y política de Alemania, Vol. II. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Rawls, John (1985). Teoría de la Justicia. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Sartori, Giovanni (1992). ¿Qué es la Democracia?. Editorial Diana. México.
- Schmitter, Philippe (1996). El futuro del Estado de Bienestar, Centro de Investigaciones Europeo Latinoamericanas, Grupo Editor latinoamericano. Argentina.
- Silva Herzog, Jesús (1979). Breve historia de la Revolución Mexicana, Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Silva Herzog, Jesús (1964). El agrarismo Mexicano y la Reforma agraria. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Solís, Leopoldo (1977). La Realidad económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva, Siglo XXI Editores. México.
- Tannenbaum, Frank (1966). Peace by Revolution: México after 1910. Editorial Nueva York, Columbia University Press. USA.
- Tello, Carlos (1993). "Sobre la Desigualdad en México" en México a Fines del Siglo. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.

- Titmuss, Richard M. (1969). Essays on the Welfare State, New Haven, Yale University Press. USA.
- Toffler, Alvin & Heidi (1992). Powershift, Bantam, New York. USA.
- Torres Villar (1960). La Constitución de Apatzingán. UNAM. México.
- Trejo, Raúl (1992). El Futuro de la Política Industrial en México. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Trueba Urbina, Alberto (1978). Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa. México.
- Valenzuela, J. (1991). Críticas al Modelo Neoliberal. UNAM. México
- Varios Autores (1996). Las políticas sociales de México en los noventa. Plaza y Valdés Editores. México.
- Vilas Carlos M. (1995). Estado y políticas sociales después del ajuste. Nueva Sociedad. México.
- Villoro, Luis (1973). Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Vuscovic, Pedro (1992). Pobreza y Desigualdad en América Latina. Centro de Investigación Interdisciplinaria en Humanidades. UNAM. México.
- Weir, Margaret y Ann Shola (1996). The Politics of Social Policy in the United States, Princeton University Press. New Jersey, USA
- Wickenden, Elizabeth (1995), Social Welfare in a Changing World, Department of Welfare and Education. Washington, USA
- Wilkie, James (1978). La Revolución Mexicana (1910-1976), gasto federal y cambio social. Editorial Fondo de Cultura Económico. México.
- Zertuche, Fernando (1993). El Derecho a la Protección de la Salud y las Garantías Sociales. UNAM. México.

HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

- Bazant, Jan (oct.-nov. 1960). "tres revoluciones mexicanas" en Historia de México. México
- Banco Mundial (abril - 1992). "La medición de la pobreza", documento en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol. 42, No. 4. Banco Nacional de Comercio. México.
- Beccaria, Luis y Fresneda, Óscar (1992). "La pobreza en América Latina" en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. PNUD. Colombia.
- Boltvinik, Julio -coord- (abril - 1992). "Conocer la pobreza para superarla", en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol. 42, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.
- Boltvinik, Julio -Coord- (1992). "Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina, Evaluación crítica", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, en América Latina. El Reto de la Pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. PNUD. Colombia.
- Boltvinik, Julio (1992). "Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis Crítico de los Planeamientos del Banco Mundial y de la CEPAL", PNUD. Colombia.
- CEPAL-PNUD (abril - 1992.). "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea o pobreza". Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina. Vol. 42, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.
- Comisión Económica para América Latina (1993). "Desarrollo y Transformación, Estrategias para Superar la Pobreza". Estudios e Informes de la CEPAL. No. 69. Colombia.

- Bartra Armando (8/IV/94). "¿Zapata Vive?", En el Perfil de la Jornada. México.
- Diario El Financiero (5/III/1993). "El Neoliberalismo". México.
- Diario El Financiero (3/III/94). "Las Demandas Zapatistas y las Respuestas del Gobierno". México.
- Diario La Jornada (20/VIII/94). "Jacques Rogozinski". México.
- Hernández Laos, Enrique (abril - 1992). "La pobreza en México", en Comercio exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, Vol. 43, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.
- Mews, Rudi (1996). "La previsión social en la República Federal Alemana", en *Seguridad social para todos*, Departamento de Prensa e información del Gobierno Federal.. Bonn, Alemania.
- Moreno Frank Jay (junio - 1967). "The spanish colonial system: a functional approach", en *Western Political quarterly*. USA.
- Pacheco Méndez, Teresa (1995). "Modernización, cultura y desarrollo regional un marco de referencia" en *Revista de Comercio Exterior*. Vol. V, No. 2, febrero. México.
- Perló Cohen, Marvel (1981). "Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo. Cuaderno de Investigación Social", No 3. IISUNAM. México.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (1992). "El desarrollo de la seguridad social en México". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LIV, No. 4. UNAM. México.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. PNUD (abril - 1992). "Magnitud de evolución de la pobreza en América Latina", en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina. Vol. 42. No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Proyecto del PNUD (1990). Ministerio de la Familia. Bogotá, Colombia.
- Quintana, Enrique (dic. - 1991). " Los Mitos de la Privatización", en Este

País, No. 9. México.

- Salinas de Gortari, Carlos (1993). Quinto informe de gobierno. México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1994). Sexto informe de gobierno. México.
- Sen, Amartya (1992). "Conceptos de Pobreza", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe: El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. Colombia.
- Sen, Amartya (junio - 1990). "Individual Freedom as a Social Commitment", en *The New York Review*. USA.
- Sen, Amartya (1992). " Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Bancomext, Vol. 42, No. 4. México.
- Sen Amartya (1982) " Equality of What", en *Choice, Welfare and Measurement*, Massachusetts, Blackwell & MIT Press. USA.
- Ziccardi, Alicia (1982). "La cooperativa de vivienda Plutarco Elías Calles". *Revista Habitación*, No. 5. México.
- Ziccardi, Alicia (1993). " Los organismos de vivienda de los asalariados y política social". *Revista EURE*, No. 57. Santiago de Chile.