

TRANSICIÓN MEXICANA

CICLO DE MESAS REDONDAS REALIZADAS EN EL
AUDITORIO ALFONSO CASO, CIUDAD UNIVERSITARIA,
DEL 23 DE SEPTIEMBRE AL 1 DE OCTUBRE

memoria

Rafael Cordera Campos, Francisco Gómez Ruiz,
Alonso López Cruz, Alfredo Popoca García
y José Luis Victoria Toscano
Coordinadores



Universidad Nacional Autónoma de México

1996

Edición a cargo de Análisis, Ediciones y Cultura, S.A. de C.V.

Coordinación: José de Jesús Murillo

Corrección: José Carlos Castañeda, Julio Chávez, Jaime Eduardo García y Sergio Peña

Formación: Alberto Cabrera y Artemisa Madariaga

Fotos: Javier Aguilar/AVE (p. 18); Raúl Ramírez Martínez (p. 46); Agencia Visual y Escrita (p. 64); Jorge Claro León/Contraluz (pp. 84, 106, 128 y 338); Arturo Fuentes (p. 164); Juan Carlos Rojo (p. 176); Orestes Nicolás (p. 202); Francisco Mata Rosas (p. 242); Luis Humberto González/Silva (p. 276); Arturo García Campos (p. 318)

Compilación de textos: Alonso López Cruz y Alfredo Popoca García

DR © 1996, Universidad Nacional Autónoma de México

Secretaría de Asuntos Estudiantiles

Ciudad Universitaria

04510 México, D.F.

ISBN 968-36-5652-8

Impreso en México

ÍNDICE

José Sarukhán

Presentación, 11

Rafael Cordera Campos

Introducción, 13

I. Gobernabilidad y democracia

Luis F. Aguilar Villanueva

Gobernabilidad y democracia, 19

Carlos Castillo Peraza

¿Nos volvemos ingobernables?, 26

Gilberto Rincón Gallardo

Reformas y gobernabilidad, 31

Rafael Segovia

Gobernabilidad, 35

José Woldenberg

La difícil gobernabilidad democrática, 39

II. ¿Estados y partidos políticos vs. sociedad civil?

Jacqueline Peschard

Partidos y sociedad civil en México. ¿Es posible superar la lógica de los contrarios?, 47

Luis Salazar C.

Las trampas de la retórica política, 54

Agustín Basave Benítez

¿Estados y partidos políticos vs. sociedad civil?, 59

III. ¿Qué federalismo?: la promesa y los riesgos

José Raúl Montalvo Ferréaz

El federalismo concreto, 65

Mauricio Merino

Federalismo y sus vericuetos, 68

Francisco José Paoli Bolio

Federalismo auténtico, 72

Jaime Sánchez Susarrey

El futuro del federalismo en México, 77

IV. Los fines de los medios

Ricardo Rocha

Retos del periodismo en la transición mexicana, 85

Sergio Sarmiento

Los fines de los medios, 94

Raúl Trejo Delarbre

Los medios en la transición mexicana, 99

V. Eficacia y transparencia para un nuevo Estado

Luis de la Barreda Solórzano

El ombudsman en la transición, 107

Carlos Elizondo Mayer-Serra

¿Hacia un nuevo Estado mexicano?, 110

Amalia García

Honestidad y eficacia. Replantear el funcionamiento del Estado, 115

Juan Antonio García Villa

Eficacia y transparencia para un nuevo Estado, 120

Juan Sánchez Navarro

El camino hacia la democracia. La transición política en México, 125

VI. La obsesión por el crecimiento

Gilberto Borja Navarrete

El crecimiento en la transición de México hacia la globalización económica, 129

Fernando Clavijo

¿Qué tan cualitativo ha sido el crecimiento en los últimos 40 años?, 134

Aníbal Gutiérrez

¿Hubo una verdadera obsesión por el crecimiento?, 143

Ifigenia Martínez

Por una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social, 149

Enrique Quintana

Los riesgos para el crecimiento en el corto plazo, 157

VII. Calibrando al TLC

César David López Avila

¿Qué es el TLCAN?, 165

Julio A. Millán

Claroscuro del TLC, desde el punto de vista empresarial, 168

Ugo Pipitone

Calibrando al TLC, 172

VIII. Sustentabilidad: ¿naturaleza vs. crecimiento?

Julia Carabias

El desarrollo sustentable: un reto nacional, 177

Adrián Lajous Vargas

Pemex y la protección del medio ambiente, 180

Daniel Piñero

Las polémicas y la operatividad alrededor de la sustentabilidad, 188

Bernardo Quintana

¿Naturaleza vs. crecimiento?, 192

Jorge Soberón Mainero

¿Es posible el desarrollo sustentable en nuestra cultura occidental?, 196

IX. El desafío de la pobreza

Julio Boltvitnik

Diez tesis sobre la pobreza en México, 203

Viviane Brachet-Márquez

Pobreza y protección social en México: una visión de conjunto, 215

Rolando Cordera Campos

Política social, desarrollo y gobernabilidad democrática, 222

Rodolfo de la Torre

Condiciones económicas y rebelión social en México, 229

Enrique Hernández Laos

La pobreza en México. Perspectivas de mediano plazo, 235

X. Educación: los desafíos del futuro

Germán Alvarez Mendiola

Los desafíos futuros de la educación superior en México.

Puntos para una agenda pública, 243

Gilberto Guevara Niebla

Educación: algunas tendencias determinantes, 255

Carlos Muñoz Izquierdo

Cinco tesis acerca del papel que la educación debe desempeñar

en el desarrollo social y económico de México, 259

Luis Cuauhtémoc Gil Cisneros

Situación actual y propuesta para el mejoramiento del profesorado en instituciones de educación superior, 268

XI. Demografía: el futuro de la población

Gustavo Cabrera Acevedo

La demografía de México en el siglo XXI: una población estacionaria con pobreza, 277

Orlandina de Oliveira

Cambios sociodemográficos y vida familiar en México, 282

José Gómez de León

Transición demográfica en México y el futuro de la población, 292

Gregorio Pérez-Palacios

El Programa de Salud Reproductiva en el marco de la política de población, 298

Carlos Welti

Transición demográfica y transformaciones sociales, 302

XII. La cultura nacional en la globalización

Christopher Domínguez Michael

Cultura nacional en la tradición mexicana, 319

Alfredo Joskowicz

Cultura nacional *versus* globalización, 323

Rafael Pérez Gay

Cultura y globalización: valor y precio, 327

Rafael Tovar y de Teresa

La cultura nacional en la globalización, 332

XIII. El mundo indígena: ¿integración o autonomía?

Antonio García de León

Los indios en el México de hoy, 339

Luis Hernández Navarro

Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india, 345

Fernando Pérez Correa

Las comunidades indígenas. ¿Integración o autonomía?, 357

Carlos Tello Macías

Derechos indígenas y los retos de la política estatal, 365

Julio Boltvitnik* Diez tesis sobre la
pobreza en México

PRIMERA TESIS

La pobreza es una situación compleja que se expresa en un conjunto de carencias que pueden amenazar la dignidad de quienes las padecen. Es una situación que se identifica contrastando una serie de normas socialmente establecidas, aunque no siempre explícitas, que definen las condiciones mínimas de una vida digna con las situaciones reales de las personas. Es decir, el concepto de pobreza resulta de la comparación entre la realidad de la persona (hogar) y dicho conjunto de normas y no, como en el estudio de la desigualdad, con la situación de otras personas. Aunque estas normas varían en el espacio y en el tiempo, las fuerzas de la internacionalización y los movimientos de defensa de los derechos humanos hacen que tiendan, cada día más, a adoptar un carácter universal. Esta tendencia, que arranca con la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, se manifiesta en la actualidad, entre otras formas, en que los derechos –tanto individuales como sociales– estipulados en las constituciones de América Latina, sean muy similares.¹

De lo anterior se derivan dos corolarios: primero, la inaceptabilidad de la postura de algunos autores que definen y miden la pobreza en términos estrictamente relativos afir-

* Cursó la maestría en Economía. Ha sido profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, UNAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México.

¹ En general, éste y los pies de página siguientes contienen textos que expresan una reacción a los interesantes comentarios de Rodolfo de la Torre que él intitula: "Diez antítesis y tres comentarios a Boltvitnik". El lector conocedor del pensamiento de Amartya Sen se preguntará a qué "espacio" o nivel de análisis me refiero al hablar de normas. Si me refiriese solamente a los espacios de capacidades y de realizaciones (*capabilities* y *functionings*) es muy probable que suscitase un cierto grado de consenso. Coincidiría con la frase de Sen según la cual la pobreza es absoluta en el espacio de capacidades-realizaciones, pero relativa en el de bienes y servicios y características de éstos. Yo creo que el asunto va más lejos y que las fuerzas de la globalización, al hacer en principio que el mismo conjunto de mercancías esté disponible en todo el mundo, tienden a unificar también las normas mínimas de vida, aunque esto sólo se dé como tendencia.



mando que, por ejemplo, 20% de menores ingresos constituye la población pobre o, por dar otro, que son pobres los que tienen un ingreso menor a 50% del ingreso medio.² Segundo, que los criterios para definir los límites entre pobres y no pobres deben ser prácticamente iguales en todo el territorio nacional —a pesar de los diferentes niveles de desarrollo y de producto *per cápita* entre entidades, municipios y sobre todo entre el medio rural y el urbano—.

SEGUNDA TESIS

Las necesidades básicas que deben ser satisfechas para que una persona (hogar) no sea considerada pobre son: a) una *alimentación* que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la *salud*, lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública), incluyendo los bienes necesarios para la curación y la rehabilitación y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal; c) una *vivienda* con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales apropiados que aseguren su protección y su privacidad y que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y electricidad, así como con el equipo y mobiliario básicos; d) *educación básica*; e) acceso a bienes y servicios básicos de *información, recreación y cultura*; f) vestido y calzado; g) transporte público o privado; h) comunicaciones básicas como el correo y acceso al teléfono; i) *seguridad* de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida y en cualesquiera circunstancias, es decir, que estará cubierto por seguros contra los riesgos de vejez, invalidez, incapacidad, orfandad, viudez y desempleo, por mencionar los más importantes.³

Adicionalmente, existen otras necesidades igualmente básicas pero cuya satisfacción no requiere —como las anteriores— de manera evidente y directa de un esfuerzo productivo. Estas son, entre otras, afecto, participación, creación, identidad y libertad. La insatisfacción de éstas, sin embargo, no conforma una situación de pobreza.⁴

² Este enfoque no se ha utilizado, que yo sepa, en México, pero dada la reciente entrada a la OECD, este tipo de mediciones, sumamente comunes en los países europeos, puede empezar a aplicarse.

³ Las necesidades aquí enumeradas, salvo seguridad, conforman el punto de partida para la definición de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), que un equipo de trabajo, bajo mi dirección, llevó a cabo durante 1981 y 1982 en Coplamar. Para el contenido detallado y la metodología de construcción de la CNSE, véase Coplamar, *Estructura Productiva y Necesidades Esenciales en México. Lineamientos de Programación para el Proyecto Nacional*, Presidencia de la República, 1982; y Coplamar, *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*, serie Necesidades Esenciales en México, México Siglo XXI Editores, 1983.

⁴ Es necesario evitar, por ejemplo, que la hija de millonario carente de afecto quede clasificada como pobre, o que los habitantes de un país bajo dictadura queden todos clasificados como pobres. Ello ampliaría demasiado el concepto de pobreza, restándole claridad para el análisis y para la definición de políticas. Es necesario usar otros conceptos para identificar las carencias que estas necesidades originan.

De esta tesis se derivan dos corolarios. En primer lugar, lo inadecuado de aquellas conceptualizaciones de la pobreza que pretenden reducir las necesidades humanas básicas a la alimentación o a ésta y algunos elementos adicionales sumamente reducidos, casi siempre poco especificados. En segundo lugar, y asociado con el corolario anterior, el carácter inadecuado de aquellas estrategias que, procurando mitigar los riesgos de conflictos sociales, o el propio sentido de culpabilidad, se contentan con ofrecer satisfactores de segunda para ciudadanos de segunda u ofrecerles a los pobres una supervivencia casi estrictamente animal. Estas estrategias pueden cumplir algunas funciones (por ejemplo, abatir las tasas de mortalidad o disminuir la desnutrición) pero, de ninguna manera, la de superar la pobreza. Mucho menos adecuadas resultan las estrategias que ni siquiera se proponen proveer de satisfactores de segunda a toda la población sino sólo a ciertos grupos de edad y sexo (v.gr. mujeres y niños menores de cierta edad). *Administrar la pobreza y superarla son dos cuestiones muy diversas.*⁵

TERCERA TESIS

No sólo existen personas y familias pobres. También se puede hablar de países pobres. Un criterio adecuado para clasificarlos así es cuando el ingreso personal disponible de todos los hogares no es suficiente para que, aun prevaleciendo una distribución perfectamente igualitaria del ingreso, todas las familias pudiesen satisfacer sus necesidades básicas y ahorrar un porcentaje razonable de su ingreso —digamos entre 10 y 20%—. Cuando el país es pobre, la desigualdad desempeña un papel menor en el origen de la pobreza personal y familiar. En cambio, cuando el país no es pobre y, simultáneamente, existe una alto porcentaje de personas y familias viviendo en la pobreza, debemos buscar en la desigualdad la causa básica de esta situación. Es decir, nos enfrentamos a dos situaciones distintas: la presencia de la pobreza en situaciones en las que se dan las condiciones de riqueza social que permitirían superarla y su presencia cuando no se presentan esas condiciones.

En los dos extremos de esta situación se encuentran la pobreza en Estados Unidos y en algunos países de África, respectivamente. La situación en México es intermedia entre estos dos extremos. Es decir, que en la explicación de la incidencia de la pobreza en México concurren ambos factores pero con mayor peso de la desigualdad que de la baja

⁵ Dentro del universo de pobres identificado con los conceptos arriba vertidos, es posible, y necesario, identificar diversos grados de pobreza, cuyo corte más usual suele ser el de pobreza extrema (que se suele identificar con un vago concepto de sobrevivencia física) y no extrema o moderada. La prioridad a la pobreza extrema suena razonable en principio: si hay un monto de recursos que alternativamente se pueden asignar a evitar la pobreza extrema (esto es salvar vidas), o a atender los satisfactores (más allá de la sobrevivencia) de los pobres no extremos, deberá escogerse la primera opción por razones éticas. Sin embargo, como podrá apreciar el lector al analizar la tercera tesis, no hay razón alguna para tomar como dada la disponibilidad de recursos para la lucha contra la pobreza. La pregunta que cabe hacerse es: ¿no son las necesidades insatisfechas de los pobres no extremos prioritarias a los lujos de los no pobres? Entonces, ¿por qué no aplicar la misma lógica que se usó para dar prioridad entre ambos tipos de pobres?

productividad promedio. Para decirlo en términos de la teoría de los juegos, *la sociedad mexicana ha ganado el juego contra la naturaleza, pero los pobres han perdido el juego entre los hombres.*

De esta tesis se derivan dos corolarios fundamentales. En primer lugar, la lucha contra la pobreza en México debe ser, simultáneamente, una lucha contra la desigual distribución de la riqueza y del ingreso y, en general, contra la desigualdad social en todas sus manifestaciones. En segundo lugar, si bien en Estados Unidos y en otros países desarrollados la pobreza podría ser eliminada sin disminuciones sustanciales de la desigualdad, en México no es posible en plazos menores al de dos generaciones, como lo han mostrado varios estudios de simulación macroeconómica.⁶ Sostener que se puede superar la pobreza sin reducir el dispendio y los privilegios de las minorías, es una ilusión, sobre todo a la luz de la realidad actual y las perspectivas económicas de nuestro país. En pocas palabras, la superación de la pobreza en México requiere cambios estructurales que modifiquen a fondo la distribución social de los beneficios del progreso.⁷

CUARTA TESIS

Puesto que la pobreza es el resultado de derechos sociales incumplidos, no respetados, se genera una *deuda social* hacia los pobres. Si bien es el Estado el responsable de hacer que se cumplan las leyes, no ha sido el beneficiario principal de su transgresión. Las élites que acumulan porcentajes desproporcionados de la riqueza y del ingreso de nuestro país son las que han violado la ley. Su riqueza es la otra cara de la moneda de la pobreza. A ellos corresponde pagar, al Estado hacer que paguen. A los pobres, exigir el pago.⁸

Por lo dicho en la tesis anterior, el carácter de la deuda social es diferente en los países pobres que en los no pobres. Igualmente, la combinación de medidas para pagarla es distinta. En los pobres tiene un mayor papel que jugar el crecimiento económico; en los no pobres tiene un mayor papel el combate a la desigualdad.

Hasta ahora quienes han venido pagando el servicio de la *deuda externa* en México son, principalmente, los asalariados, como lo demuestran innumerables estudios. En con-

⁶ Véase, por ejemplo, los cálculos hechos en Coplamar, *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*, *op cit.*

⁷ Las encuestas de hogares tienden a identificar razonablemente bien los ingresos provenientes del trabajo, pero muy mal los provenientes de la propiedad, tanto las ganancias como las rentas y los intereses. Por tanto, los análisis basados en ellas sin corregir los datos para hacerlos coherentes con cuentas nacionales tienden a identificar la desigualdad salarial como la más importante de las desigualdades, y las causas a ella asociada como la más importante de las causas. Es evidente el escaso valor empírico de tales conclusiones.

⁸ Es probable que la expresión "violaron la ley" sea en efecto excesiva, dado que ésta, salvo en el caso de educación, no especifica cuáles son los mecanismos para que ésta se cumpla. Esto no cambia, sin embargo, la conclusión: en un país no pobre con los niveles de desigualdad como los que prevalecen en México, los ricos deben pagar la deuda social. Es evidente, por otra parte, que en los hechos en México, las garantías de propiedad y libertad de comercio tienen una prioridad mucho más alta que los derechos sociales. Es interesante la sugerencia de llevar a cabo un amplio debate sobre la deuda social, el combate a la pobreza y sus relaciones con los derechos estipulados en la Constitución.

traste, quienes se beneficiaron y enriquecieron con los créditos del exterior no están pagando esta deuda. Son los mismos que se beneficiaron con el proceso de gestación de la deuda social. Por otra parte, en México se ha otorgado absoluta prioridad al pago de la deuda externa respecto al pago de la social.

El corolario de esta tesis es doble: por una parte, los deudores de ambas deudas han sido mal identificados y, por tanto, otros están "pagando los platos rotos". Por otra, es claro que la prioridad debe ser otorgada al pago de la deuda social y que el Estado debe imponer el pago a los deudores de ésta.

QUINTA TESIS

Vía redistribución y/o crecimiento económico, superar la pobreza significa aumentar las titularidades⁹ o recursos de los pobres hasta un nivel en el que iguallen o superen las normas de la pobreza. Las titularidades o recursos se pueden subdividir en ingresos corrientes (monetarios y en especie), derechos de acceso a servicios públicos gratuitos (o subsidiados), patrimonio personal acumulado, habilidades y conocimientos y, por último, tiempo disponible. El ingreso corriente se puede clasificar en producido y transferido, según su origen. Las transferencias, a su vez, pueden clasificarse en públicas y privadas. El camino para superar la pobreza será siempre un aumento combinado de estas titularidades. Cuál o cuáles se aumentan más dependerá de un diagnóstico adecuado a las carencias y una identificación estratégica de las vías de superación.

Para aumentar el ingreso monetario, dos son las vías principales: aumentar salarios y aumentar los ingresos por ventas de los pobres. Mayores salarios pueden lograrse disminuyendo las ganancias o aumentando la productividad y manteniendo la participación de los salarios en el valor agregado. La primera vía puede lograrse más rápidamente, en especial, en esta etapa del país cuando los salarios se han contraído durante 14 o más años, sin disminuciones en la productividad por persona ocupada. La segunda vía para aumentar salarios requiere un proceso de transformación tecnológica que tomará más tiempo. Debe recordarse que el aumento en los salarios reales y la disminución de la jornada de trabajo han derivado en incentivos formidables para el desarrollo tecnológico de los países capitalistas avanzados.

El aumento de los ingresos por ventas de los pobres puede lograrse de tres maneras: 1) aumentando los precios relativos de los productos que venden; 2) disminuyendo el porcentaje del valor agregado apropiado por intermediarios, usureros y otros agentes, y 3) aumentando la producción y productividad de los pobres.

⁹ El término titularidad es una posible traducción del término *entitlement* que ha utilizado Amartya Sen (véase su libro *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, primera edición, 1981. Especialmente capítulo I). Se usa aquí en un sentido ligeramente diferente al que su autor le ha dado. En algunos textos anteriores les he llamado fuentes de bienestar a lo que ahora llamo titularidades o recursos.

Las dos primeras vías suponen una redistribución del ingreso y pueden lograrse mediante políticas de precios, mejorando la calidad y presentación de los productos de los pobres, por medio de apoyos financieros y técnicos que los liberen del yugo de caciques, usureros e intermediarios y, desde luego, fortaleciendo la organización de los productores, lo que aumenta su capacidad de negociación (*empowerment*). La tercera vía, aumentar su producción y productividad, supone un mayor acceso a activos productivos para lo cual se requieren políticas de redistribución de activos particularmente del suelo, tanto rural como urbano, crédito, asistencia técnica y capacitación. Dado el bajísimo nivel de producción y productividad del que parten muchos de ellos, la productividad se puede elevar más rápidamente que en el sector moderno de la economía y con nivel de inversión muchísimo más bajos.

En el caso de la política de redistribución de activos se incide de manera estructuralmente profunda en la desigualdad, al afectar la concentración de la riqueza que está en la raíz de la concentración del ingreso. Lo mismo ocurre con la educación, capacitación y asistencia técnica a los pobres: al aumentar el llamado "capital humano" de los pobres, aumenta su capacidad para generar ingresos.

No basta, sin embargo, con aumentar el ingreso monetario. Es necesario, también, elevar los otros tipos de recursos o titularidades. Por una parte, los derechos de acceso a servicios públicos y los servicios sociales del Estado: transporte público eficiente (lo cual incluye la infraestructura vial y aumenta el tiempo disponible de las personas), agua potable, alcantarillado, electricidad, servicios de atención a la salud, educación y capacitación (incidiendo sobre los conocimientos y habilidades de las personas), apoyos diversos para el acceso a una vivienda digna (lo que incide sobre el patrimonio acumulado), entre otros.

El paquete completo no sólo permitiría aumentar en el presente su ingreso total y su bienestar, sino romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

También es necesario estimular en las familias pobres la producción para el propio consumo, tanto en el medio urbano como en el medio rural, aumentando así su *ingreso en especie producido*. Esto puede hacerse impulsando actividades tradicionales como la cría de animales, el cultivo tradicional, la confección de ropa y la autoconstrucción de vivienda, o bien a través de actividades tecnológicamente innovadoras como la hidroponía, la autoconstrucción de muebles y equipos domésticos, etcétera.

Cuando uno revisa esta tesis se percata de una de las dimensiones de la desigualdad más agudas y, al mismo tiempo, más susceptibles de modificación: la desigual atención del Estado en todas sus actividades. La política de desarrollo (o lo que va quedando de ella) ha estado concentrada en impulsar la modernización de la economía, olvidando las actividades económicas de los pobres o economía popular. Las de atención directa han beneficiado a los estratos medios y altos en mucho mayor medida que a los pobres.

El corolario de esta tesis es que la superación de la pobreza requiere, ante todo, eliminar la prioridad que en las acciones del Estado han tenido los estratos medios y altos y otorgársela, de manera definida y decidida, en todos los campos de acción gubernamental, a los pobres. Esto no significa, sin embargo, abandonar, como quieren algunos, las coberturas universales de ciertos servicios como la educación básica y la atención a la salud.

Estos servicios de vocación universalista son un requisito fundamental para que los no pobres permanezcan como tales. Es decir, se trata de una tarea preventiva en materia de pobreza, independiente de otras funciones fundamentales que en el desarrollo económico y social desempeñan estos servicios.¹⁰

SEXTA TESIS

Del argumento simplista que parte del supuesto que los pobres no ahorran y que sólo los ricos lo hacen se ha concluido que la redistribución del ingreso significa disminuir los niveles de ahorro e inversión y, por tanto, las tasas de crecimiento económico. De ahí se ha argumentado que lo primero que debe hacerse es aumentar el tamaño del pastel y después repartirlo. En el camino, se argumenta, algunos beneficios gotearán hacia los pobres. Esta tesis supone que la restricción básica del crecimiento está por el lado de la oferta, esto es, de la producción.

Independientemente de la falsedad de la observación de la que se parte, puesto que los pobres sí ahorran, sólo que no lo hacen depositando efectivo en intermediarios financieros, sino construyendo sus activos, el más generalizado de los cuales es la vivienda,¹¹ la

¹⁰ Las intervenciones estatales en los mercados de trabajo y de bienes y servicios, vía políticas salariales y de precios pueden ser concebidas por algunos como "decretos que fijan artificialmente los precios". Sin entrar en la discusión doctrinal sobre la participación de los elementos morales en la fijación de los precios (recuérdese la célebre expresión de Marx en *El Capital* sobre el aspecto moral de la determinación de los salarios, los que a su vez forman la esencia del costo de todas las demás mercancías), lo que debe señalarse es que las opciones reales no son, en el México de hoy, entre precios fijados por las fuerzas del mercado y precios fijados por intervención estatal, recuérdese que vía salarios mínimos, vía sueldos del sector público, incluyendo las universidades públicas, y vía los topes a los incrementos salariales fijados en los pactos, el gobierno ha determinado los salarios y sueldos de la inmensa mayoría de los mexicanos; recuérdese también que el gobierno ha estado determinado, abierta o subrepticamente, el tipo de cambio y la tasa de interés. Si determina estos tres precios y, además, mediante sus políticas de comercio exterior determina el nivel de aranceles para las importaciones y, mediante su política fiscal, el IVA, es evidente que está controlando las variables fundamentales que forman los precios de la mayor parte de los bienes y servicios. Por tanto, la propuesta del texto supone que esta determinación se siga haciendo pero para favorecer a los pobres y no como se viene haciendo para perjudicarlos.

¹¹ Cuando el ahorro toma la forma, por ejemplo, de compra de ladrillos directamente por el ahorrador, es un ahorro ilíquido y con poca movilidad entre actividades. El pobre, sabiamente, impide que su ahorro pierda valor (recuérdese que prácticamente todas las formas de ahorro disponibles a los pequeños, e incluso a los medianos ahorradores, ofrecen tasas de interés negativas). Esta no es la única restricción a la movilidad entre actividades y usos. La más severa es la que ocurre cuando los recursos son captados por la banca: de ahí en adelante se usarán para financiar solamente a aquellos que tengan propiedades que respalden el crédito, esto es, para prestarles solamente a los ricos. Los pobres no tendrán acceso a estos recursos. Las tasas de ahorro macroeconómico no son resultado de la suma de ahorros que los individuos hacen, por ejemplo, depositando dinero en la banca o comprando valores. Dado que el ahorro macroeconómico, sin meter por ahora el sector externo para mayor claridad del argumento, es igual al ingreso nacional menos el consumo (privado y público), si los "ahorros" de algunos sirven para financiar el consumo de otros, el ahorro macroeconómico no aumentará (lo que yo no consumo, lo consume otra persona a la que el banco le presta). El ahorro no es sólo función del nivel de ingreso como convencionalmente se piensa. Depende también del tipo de circuito monetario en el que la persona se inserta. Si está ubicado en la circulación simple de mercancías (M-D-M) donde se ubican los asalariados, el ahorro sólo tiene sentido como opción entre consumo presente y consumo futuro. En cambio, cuando se ubica en la circulación capitalista de mercancías (D-M-D') el ahorro está asociado a la inversión y al reinicio de un nuevo ciclo de producción en escala ampliada. Cuando los pobres se involucran en empresas productivas, tienen con frecuencia tasas

historia económica demuestra que ante mercados reducidos y estancados la producción se detiene. Que, por el contrario, el estímulo del crecimiento de los mercados acelera el proceso de acumulación de capitales. En el periodo 1983-1996 en México se han presentado las más bajas tasas de inversión y crecimiento desde los años 30, simultáneamente con fugas de capitales periódicas y de un auge en las inversiones especulativas. Parece claro, por tanto, que la restricción no está en el ahorro o en la escasez de capital. La restricción parece estar, más bien, por el lado de la demanda.

Por esta razón, la recuperación de la capacidad de crecimiento de nuestra economía pasa por la ampliación del poder adquisitivo de las mayorías. De ahí la tesis fundamental de que la incorporación de los pobres como productores y como consumidores, en una palabra, *la ampliación del mercado y la economía popular* no solamente no es contradictoria con el crecimiento económico sino que es, en esta coyuntura del desarrollo, la estrategia más viable de desarrollo económico y social. Se trata de impulsar un crecimiento económico que, por el lado de la oferta, tenga dos sostenes fundamentales: la economía moderna y la economía popular. Por el de la demanda, el motor principal sería el crecimiento en los ingresos de los pobres, resultado de dos fenómenos complementarios: el crecimiento de la economía popular (aumento de su producción, de su productividad y de una mayor apropiación del valor generado) y de la mejoría de los salarios reales y de los niveles de empleo en la economía moderna. Es probable que algunas ramas de la economía popular requiriesen un cambio en las condiciones de apertura al comercio exterior, pero a muchas les bastaría con que la moneda nacional se mantuviera subvaluada. La economía moderna o formal tiene en esta estrategia una función fundamental: aumentar sus exportaciones para financiar las importaciones y dar servicio a la deuda externa. Se trata, para usar una frase ya pasada de moda, de "caminar en dos patas" y no, como hasta ahora, en la pata del sector moderno solamente.

El corolario de esta tesis es: en la medida en que se vaya comprendiendo el papel fundamental del crecimiento de la economía popular o economía controlada por los pobres, se irá transformando la actitud de que apoyarla es un acto de beneficencia, en una de respeto a su importancia y a su función vital y eventualmente en una incluso de mística hacia su desarrollo. (Véase la segunda parte de este ensayo para una argumentación detallada de lo que he llamado el cambio de paradigma de desarrollo, que fundamenta este nuevo enfoque hacia la economía popular.)

SÉPTIMA TESIS

Todo mundo parece estar de acuerdo con que el objetivo de los procesos económicos es el bienestar del hombre y el despliegue de todas sus potencialidades. Sin embargo, parece

de ahorro espectacularmente altas. En el texto queda claro que la demanda que se busca aumentar es la de los pobres, sin disminuir la del resto de la sociedad, lo cual puede hacerse cuando la economía no está utilizando plenamente sus capacidades productivas, en cuyo caso el impulso de la demanda adicional no tiene por qué ser inflacionario.

haber un fenómeno fetichista que contradice este consenso. Se juzga, casi universalmente, el éxito de una economía por el nivel y tasa de crecimiento de su PIB. Así, el éxito económico se independiza de su supuesto objetivo, convirtiendo un medio en un fin en sí. Las viejas escuelas del pensamiento neoclásico en la economía sostenían la tesis de la utilidad marginal decreciente que, en última instancia, se convertía en una formidable defensa de una distribución equitativa del ingreso, puesto que una unidad de consumo adicional para un rico tenía una utilidad –generaba un bienestar– adicional mucho menor que una unidad de consumo adicional para un pobre. De esta manera, el bienestar global de la sociedad resultaría mayor –con los mismos niveles de consumo– mientras más equitativa fuese la distribución social de consumo. Esta teoría fue obviamente abandonada. En ella estaban las bases de una posible medición del bienestar global de la sociedad que, como constituye el objetivo de todo proceso económico, expresaría directa y adecuadamente en qué medida se está alcanzando el objetivo. Las sociedades que fuesen capaces de aumentar sostenidamente este bienestar serían las exitosas. El criterio tecnocrático de éxito, de eficiencia, coincidiría con el criterio ético de justicia, sería uno solo.

Actualmente estamos escindidos entre el criterio "económico" dominante ligado al PIB y los criterios "sociales" dispersos y variados, carentes de unidad, que aspiran a expresar el bienestar. Esta es sólo una de las dimensiones de la escisión, hoy absolutamente dominante, entre lo económico y lo social. Otras manifestaciones son la separación entre producción y consumo; entre política económica y política social; entre inversión y gasto.

La séptima tesis que aquí sostengo es la necesidad de restaurar, en nuestras concepciones y en nuestras actividades, la unidad de lo económico y lo social, empezando por las políticas públicas y por las medidas de evolución de nuestras sociedades. Aunque existen diversos índices alternativos al PIB, éstos no han logrado su propósito de transformar la manera en como evaluamos el desarrollo.

Los corolarios de esta tesis son múltiples. Van desde la organización del aparato del Estado, pasan por el desarrollo de sistemas de cuentas distintos, y llegan a concepciones prácticas radicales como la restauración de la unidad entre familia y producción, que tiene implicaciones de gran magnitud en la organización social, sobre todo entre los pobres. Desde luego, transforman de raíz el concepto de rentabilidad que sirve como escudo de quienes no desean promover el bienestar de los pobres.

OCTAVA TESIS

Aunque, como he señalado, la economía mexicana ha alcanzado ya niveles de ingreso *per cápita* suficientemente amplios para superar totalmente la pobreza vía una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, existen reglas sociales al respecto que no se pueden modificar drásticamente. El campo para la redistribución es ahora más limitado que hace unos pocos años. A partir de la reforma al artículo 27 constitucional se redujo el campo de acción en materia de redistribución de la propiedad del suelo rural. Sin

embargo, algo puede hacerse en el marco de la legalidad vigente. En materia urbana, sería necesario avanzar hacia el derecho de cada familia hacia un predio urbano.

Otro campo de acción, muy a contrapelo de las ideas vigentes que consideran un tabú intervenir en la formación de precios, sería una política de precios que los modificara en favor de la economía popular.

Por último, el conjunto de la acción gubernamental, desde el sistema fiscal hasta las tareas de regulación, fomento, subsidio, asistencia técnica, crédito, servicios sociales, transferencias monetarias directas, subsidios a bienes básicos, sistemas de pensiones, etcétera, constituyen el brazo más poderoso.

Contempladas en su conjunto, y puestas en acción de manera sistemática, es mucho lo que se podría hacer en estos campos. Su límite, sin embargo, es económico y político. En la medida en que estas acciones redistributivas afecten intereses de las clases altas que detentan el poder económico directamente y el político indirectamente, generarían resistencias que pondrían en peligro todo el proyecto.

Por esta razón, se requiere una doble estrategia. Por una parte, tal como se señaló en la sexta tesis, se requiere crecimiento. En efecto, cuando el tamaño del pastel está creciendo, resulta menos difícil la aceptación de una rebanada menor en términos relativos, si ésta resulta mayor en términos absolutos. Por otra, ello sólo sería aceptable en un esquema político que permitiera arribar a un nuevo pacto social, en el cual los privilegiados comprendieran que está en su interés a largo plazo aceptar algunos sacrificios a corto plazo.

(Esto nuevamente va a contrapelo de las tendencias dominantes, en las que se ha acorralado a las clases trabajadoras manuales e intelectuales, a aceptar disminuciones en sus derechos —salarios y prestaciones— como condición de sobrevivencia, argumentando pérdida de competitividad. Recuérdese, sin embargo, que de lo que se trata en este ensayo es de situarnos en el escenario de reducción-eliminación de la pobreza. Si aceptamos todas las tendencias dominantes como restricciones ineludibles, respecto de las cuales nuestro margen de maniobra es cero o muy pequeño, deberíamos renunciar a todo intento de superar la pobreza y discutir solamente las mejores maneras de administrarla, que es lo que hacen instituciones como el Banco Mundial.¹²)

¹² Estoy totalmente de acuerdo con que toda política de combate a la pobreza debe considerar el conjunto más amplio de ganancias y pérdidas que conlleva. Eso quiere decir que, en igualdad de circunstancias, se preferiría aquel conjunto de políticas que teniendo el mismo efecto que otras en la disminución de la pobreza, conlleven menos pérdidas de incentivos a la actividad económica de los no pobres. Sin embargo, los riesgos de que una política orientada a la superación y no a la administración de la pobreza, conlleven pérdida de rentabilidad de la inversión y, por tanto, la huida de capitales, forman parte del ambiente de chantaje que ha traído consigo la globalización, con el cual el capital logra ahora vencer la resistencia de la clase obrera (“si no..., me llevo mi inversión a otra parte, pues así no soy competitivo...”), convirtiendo a los obreros de cada país en esquirolas de los demás. Es evidente la necesidad de cambiar el nivel de la lucha: de nacional a internacional. La economía popular no se refiere tanto a la producción de bienes de consumo popular a bajos precios, sino a la producción controlada por los pobres de bienes y servicios destinados a todos los estratos sociales. Modificar las condiciones del servicio de la deuda externa no significa, necesariamente, decisiones unilaterales que pudieran implicar abandonar el mercado internacional de capitales. Significa negociar mejores condiciones. México tiene el peso suficiente para negociar en condiciones aceptables.

Un corolario importante de esta tesis es la importancia de recuperar la capacidad de crecimiento, para lo cual resulta evidente la necesidad de modificar sustancialmente las condiciones del servicio de la deuda externa, revisar las condiciones de la apertura externa y adoptar una estrategia de desarrollo como la postulada en la sexta tesis.

NOVENA TESIS

Es necesario transformar radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad civil, en particular las relaciones con los pobres. Aunque en su inicio el Programa Nacional de Solidaridad logró algunos avances al respecto, después tendió a burocratizarse y a usar con fines electorales las organizaciones que había impulsado, de tal modo que actualmente los pobres siguen siendo, en el mejor de los casos, más objetos que sujetos de las políticas estatales. Es necesario transformarlos en sujetos activos del proceso de superación de la pobreza. Una sociedad participativa es una sociedad capaz de comprenderse mejor así misma. A largo plazo es más eficiente que una sociedad autoritaria, porque a diferencia de ésta, aprende con la experiencia, puesto que genera retroalimentación entre Estado y sociedad civil. Esto es indispensable en un programa como el de superación de la pobreza, donde la dialéctica entre aciertos y errores resulta inevitable (Manfred Max Neef *et al*, *Desarrollo a Escala Humana*).

La superación de la pobreza supone modificar la estructura de oportunidades de participación, lo que supone redistribuir el poder. También requiere que el sistema de partidos políticos se plantee orgánicamente la integración y la articulación de los intereses del mundo de la pobreza. La descentralización de los programas es un elemento que puede contribuir a hacer posible la participación.¹³

¹³ La descentralización no es, sin embargo, garantía alguna de mayor participación. Si bien acercar el nivel de decisiones al nivel local facilita, en principio, la participación de la población en las decisiones y en su instrumentación, esto no sólo puede lograrse mediante la municipalización. También se puede lograr mediante un proceso de descentralización de decisiones al equipo, incluso del gobierno federal, que trabaja cerca del campo. En ciertas condiciones políticas, en las que es el gobierno federal, el promotor del cambio y muchos gobiernos municipales representan intereses caciquiles, la opción federal puede ser mejor. La observación de De la Torre respecto a que con frecuencia los más pobres son al mismo tiempo los que menos capacidad de organización tienen es muy discutible. Conlleva el prejuicio implícito: “Los pobres extremos son tan débiles o tan infantiles que ni siquiera se pueden organizar”: De la Torre sostiene que “la participación social es más un resultado del combate a la pobreza que un insumo necesario para éste”. Suponiendo, lo cual sería mi inclinación, que la capacidad de organización no está relacionada con la pobreza, sino con cierto tipo de tradiciones cooperativas o comunitarias, por lo cual su distribución es independiente de la de pobreza, de todas maneras conlleva un error poner como condición de acceso a los programas la organización de la población pues, con ello, el criterio de selección deja de ser la pobreza y pasa a ser la capacidad organizativa.

DÉCIMA TESIS

En el plano cultural resulta necesario remover de la vida social la connaturalidad de la pobreza. Sólo en la tensión y con las exigencias de la tarea nacional de superación de la pobreza es posible provocar el cambio cultural que convierta a la pobreza en una situación intolerable para la convivencia social. Este nuevo *ethos social* debe expresarse en los mensajes de la comunicación social, en la motivación del servicio público, en el compromiso de las organizaciones sociales más variadas, en fin, en toda la cultura social.¹⁴

¹⁴No creo que lo que dice De la Torre, que la efectividad del combate a la pobreza depende más de su politización que de su categoría de valor personal o cultural, y lo que digo yo sean contradictorios. Si ocurre lo que digo, entonces, sin duda, los partidos políticos conservarían o perderían el poder en función de su desempeño en materia de lucha contra la pobreza.