



## Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza

Julio Boltvinik\*

### El concepto de desarrollo

#### De la autodeterminación a la subordinación global

Paul Baran, en *La economía política del crecimiento*, concluyó que la diferencia específica que explica el rápido desarrollo de Japón, a pesar de su arribo tardío al capitalismo, es el hecho que nunca fue una colonia, siempre fue un país independiente, *autodeterminado*. La experiencia reciente vuelve a mostrar que los países exitosos han sido los que han determinado autónomamente su agenda de desarrollo, como Corea del Sur y Taiwán. Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía 2001, ha dicho que los países que han tenido mayor éxito en la globalización *determinaron su propio ritmo de cambio y rechazaron las presunciones del Consenso de Washington*, que postulan un rol mínimo para los gobiernos y rápidos procesos de privatización y liberalización.<sup>1</sup>

Las lecciones son contundentes: *la autodeterminación es condición necesaria del desarrollo*. Lo mismo ocurre a nivel individual. La sobreprotección frena el impulso innato al desarrollo de capacidades, vuelve dependientes a los niños y atrofia su desarrollo. Algo similar ocurre con los pueblos dependientes. En condiciones de autodeterminación, las personas y los pueblos *aprenden a hacer lo que tienen que hacer; desarrollan las capacidades que necesitan desarrollar, las capacidades socialmente necesarias*. Fernando Hiriart contaba cómo un pequeño grupo de ingenieros, él entre ellos, acometió en los años treinta del siglo pasado la tarea de diseñar y calcular las grandes represas hidráulicas. No lo habían hecho nunca, ni había en México nadie con esa experiencia. Enfrentaron el problema y lo resolvieron porque era una necesidad social y porque había una decisión política que los estimulaba. *Desarrollaron las capacidades socialmente necesarias*. Esta anécdota se sitúa en un

---

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> Joseph E. Stiglitz, "Globalism's Discontents" *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero del 2002, traducido en *Perfil. La Jornada*, 19 de enero del 2002. En las citas he preferido mi propia traducción.

momento en que *nacía en México un proyecto de autodeterminación nacional* que duró medio siglo y que transformó radicalmente al país. En los años setenta se limitó el campo de la inversión extranjera, se estimuló la difusión y asimilación tecnológicas, se creó el Conacyt para impulsar la ciencia y la tecnología nacionales, y se impulsó vigorosamente la educación superior pública. Esta última fase del modelo de autodeterminación, aunque resultó fallida, buscaba *crear la necesidad social y las oportunidades para desarrollar capacidades tecnológicas y científicas avanzadas*.

Mientras la dependencia reduce el campo de las capacidades socialmente necesarias, la autodeterminación lo amplía mucho. Para que la autodeterminación se traduzca en un proceso de desarrollo se requieren masas críticas mínimas de recursos y capacidades previas. Es decir, la autodeterminación es condición necesaria pero no suficiente. Cuba y las zonas gobernadas por el EZLN muestran los límites de la autodeterminación en condiciones de aguda escasez de recursos.

El *proyecto de autodeterminación nacional fue sustituido por la subordinación global* a partir de 1983. Algo similar ocurrió en muchos otros países de América Latina. En la subordinación ya no hay proyecto nacional, el futuro de la nación depende de los poderosos y del mercado. La subordinación global, que supone plena obediencia a los poderes mundiales, parte de premisas opuestas a las de la autodeterminación. Si ésta parte de la fe en nuestras propias potencialidades (podemos lograr solos el desarrollo si así nos lo proponemos), aquella *supone que dependemos totalmente del capital y la tecnología provenientes del exterior*. Por tanto, en vez de limitar la inversión extranjera, debemos invocarla mediante toda clase de rituales y complacerla. La subordinación global, al suponer la inevitabilidad de la dependencia empresarial y tecnológica, *destruye las condiciones de la necesidad social del desarrollo de muchas capacidades*.

En la subordinación global en la que vivimos, de lo que se trata es de aceptar las reglas dictadas por los que "saben y pueden", cumplirlas fielmente y preparar nuestros recursos humanos *para hacer lo que en la nueva división internacional del trabajo nos toca: operar lo que ha sido desarrollado y diseñado en el exterior*. La división internacional del trabajo ya no es tanto entre producción primaria e industrial, sino entre desarrollo-diseño y operación. Ahora buena parte de la producción de bienes industriales se lleva a cabo físicamente en los países débiles. Las computadoras se desarrollan y diseñan en los Estados Unidos, pero se "producen" en una cadena fragmentada en diversos países de la periferia. Los libros se escriben en el primer mundo pero se imprimen en el tercero. Los del primer mundo llevan a cabo las labores creativas, nosotros las repetitivas.

El personal que va a operar estas "fábricas de movimientos repetitivos normados desde afuera" requiere de una educación que es cualquier cosa menos el desarrollo de *capacidades de pensamiento independiente y crítico*. No necesitamos personal que desarrolle tecnología. Eso sí, se requerirán muchos abogados y administradores y muchos técnicos medios. El modelo de universidades tecnológicas impulsado por Zedillo es el modelo ideal de educación superior para un país maquilador. Si la estructura productiva dependiente hace innecesarias la mayor parte de las capacidades científicas y tecnológicas, la preparación universitaria de alto nivel, que busca desarrollar esas capacidades, resul-

tará inútil en una muy alta proporción de los casos. Esto es así porque las capacidades sólo se realizan al aplicarlas y porque su pleno desarrollo sólo se alcanza en aplicaciones que supongan un reto, es decir que vayan más allá de la rutina. *La subordinación global es pobreza de espíritu para todos y, para la mayoría, es también pobreza material.*

## Hacia una definición del desarrollo

Con lo anterior se reúnen los elementos para intentar una definición del desarrollo centrado en los conceptos de necesidades y capacidades (en el sentido lato del término capacidades y no en el que le ha dado Amartya Sen), la unidad de las cuales Marx denominó las fuerzas esenciales humanas. Ambas (mutuamente condicionadas) determinan al individuo concreto activo. Como ser activo, el ser humano sólo puede satisfacer sus necesidades mediante el desarrollo de sus capacidades. Partiendo de esta idea de Marx, he desarrollado un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano,<sup>2</sup> que define como elemento constitutivo del eje de florecimiento humano el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Según esta visión, el individuo no es individuo humano sino *en la medida que se apropia de las capacidades, formas de conducta e ideas* creadas por las generaciones precedentes y *las asimila a su actividad*. La persona rica es la que *necesita mucho (cualitativa y cuantitativamente) y ha desarrollado sus capacidades en profundidad y en extensión* (se ha apropiado ampliamente de las capacidades generadas por las generaciones precedentes).

El florecimiento humano lo concibe Marx, según la interpretación de Giörgy Markus,<sup>3</sup> como la realización de la "esencia humana" (o "ser humano") en la existencia individual concreta, es decir la medida en la cual el individuo se despliega libremente, multilateralmente. Este despliegue se expresa en el desarrollo y ampliación de sus necesidades y capacidades que tienden a la universalidad. Su conciencia y su socialidad tienden también a la universalidad. Sin embargo, durante el largo periodo de la alienación, de la prevalencia de la división social espontánea del trabajo, pueden coexistir la creciente universalidad del 'ser humano', es decir, la multilateralidad social, con la creciente unilateralidad de los individuos. Markus considera necesario, por lo anterior, realizar la evaluación tanto a nivel societal como individual. He adoptado esta postura y, por tanto, he subdividido el eje de florecimiento humano en estos dos niveles. He denominado progreso social al primero y desarrollo de las fuerzas esenciales humanas al segundo. El progreso social lo concibe Markus como la *constitución de las condiciones de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas*.

En el periodo en que predominó la autodeterminación nacional, en México aspirábamos al desarrollo industrial basado en empresas nacionales. Para desarrollarnos requeríamos *nuestra* propia

---

<sup>2</sup> Julio Boltvinik, "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", Tesis de Doctorado, CIESAS-Occidente, Guadalajara, abril del 2005.

<sup>3</sup> Giörgy Markus, 'Marxismo y 'antropología'', Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973, México, 1985.

*capacidad* industrial. El funcionamiento en nuestro territorio de empresas modernas que contratan trabajadores mexicanos, que habíamos conocido con las empresas petroleras y mineras extranjeras, *no constituye desarrollo*.

Podemos concebir el desarrollo económico como un subconjunto del progreso social y definirlo como la creación de las condiciones para el desarrollo irreprimido y rápido de las necesidades económicas y de las capacidades productivas. Entre éstas, son centrales las capacidades para generar, adaptar y asimilar tecnologías (incluyendo las avanzadas) y para crear y gestionar empresas propias que operen esas tecnologías. Capacidades empresariales, tecnológicas, de trabajo e intelectuales. Cuando una empresa extranjera ensambla (o fabrica) un producto, incluso si es tecnológicamente avanzado, digamos una computadora, ello no necesariamente conlleva el desarrollo de algunas o todas las capacidades mencionadas. Si la empresa es 100% extranjera, no hay desarrollo empresarial mexicano. Si la tecnología del producto y del proceso ha sido diseñada en otro país y se instala la fábrica sin participación de la ingeniería nacional, no hay desarrollo de capacidades tecnológicas, aunque si la empresa es operada por técnicos y administradores nacionales puede haber aprendizaje industrial y administrativo, desarrollándose algunas capacidades menores. Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales (banca, empresas comerciales, etc.), lo que conlleva un desmantelamiento de capacidades empresariales nacionales. La *atrofia de capacidades nacionales* es el resultado central de la subordinación global, en cuyas condiciones el desarrollo económico logrado, incluso si hay crecimiento económico, es negativo.

Cuando hay crecimiento económico se desarrollan de manera acelerada lo que llamé arriba las necesidades económicas de la población. Una parte de ésta va requiriendo de manera creciente una variedad más amplia y compleja de bienes y servicios. Es lo que Markus llama la riqueza *objetual* de las necesidades humanas y lo considera como una de las condiciones del Progreso Social. Para la humanidad en su conjunto, las mayores necesidades objetuales significan mayores capacidades productivas (la otra cara de la moneda). Pero esta ecuación no se equilibra necesariamente para un país. A las mayores necesidades objetuales en México (piénsese en teléfonos celulares, computadoras, internet), dadas las condiciones de subordinación global, no corresponden mayores capacidades productivas, sino una mayor dependencia de capacidades productivas del exterior, incluso si algunos de estos bienes se ensamblan o 'fabrican' en el país. Se amplía así *la brecha entre capacidades y necesidades económicas*, brecha que se constituye en *indicador objetivo de la dependencia económica*.

### Para recuperar la autodeterminación. Algunas reflexiones

La subordinación global va tejiendo restricciones (cárceles) para evitar que el país subordinado escape del sometimiento. Los tratados de libre comercio, las reglas de la OMC, la legislación nacional que va volviendo obligatorias ciertas pautas de política económica (el control de la inflación a ultranza, el déficit cero, etc.). Pero la cárcel más sólida es lo que Frances Stewart ha llamado el *consenso del*

*mercado*. Éste es mucho más poderoso que el *consenso de Washington*, porque está conformado por las creencias y actitudes de los agentes económicos. Esperan que las reglas del segundo consenso se respeten y si esto no ocurre lo toman como una señal negativa y pueden entrar en pánico. Mientras más tiempo pase, más difícil resulta salir de tales cárceles. La soberanía nacional se va diluyendo hasta hacerse tan delgada que parece inexistente.

Muchos intentos de romper los barrotes de la cárcel pueden ser reprimidos. Si el Congreso de la Unión determina un impuesto a los refrescos que utilicen fructuosa, un panel de la OMC puede ordenar su eliminación. Las reglas internas pueden, sin embargo, ser modificadas si se cuenta con el suficiente poder en el Congreso. El régimen de control inflacionario a ultranza del Banxico puede ser modificado si se reforma la Constitución. El déficit cero puede ser eliminado si se modifica la recientemente aprobada Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Las reglas internacionales parecen aplicarse de manera diferencial según la fuerza del país. Estados Unidos hace lo que quiere (por ejemplo, los subsidios agrícolas) sin que haya manera de obligarlo a recular. El secreto parece estar en que las reglas han sido hechas para los países débiles. Por tanto, se presenta la paradoja que para poder ganar espacios de soberanía hay que mostrar una soberanía sólida; que la autodeterminación se va recuperando actuando como si fuésemos un país autodeterminado. Por ejemplo, la resistencia del país a la liberación de los energéticos a la inversión extranjera, termina siendo respetada por el resto del mundo. Algo similar tenemos que ir ganando en otros terrenos. China impone condiciones a la inversión extranjera que parecen impensables en otros países. Y sin embargo, la inversión extranjera está sumamente dispuesta a invertir en China aceptando esas *sui generis* condiciones que tienden, por cierto, a fortalecer las capacidades productivas de China.

La debilidad de las finanzas públicas y la escasa o nula vigencia de la ley en el país (asociada a la corrupción pública y privada) producen *la debilidad fiscal y moral del Estado*. Si ésta no se supera, el proyecto nacional consistente en recuperar la autodeterminación nacional como base para un auténtico desarrollo que permita el florecimiento humano, y que requiere un Estado fuerte, resulta imposible.

Como resultado de la crisis de la deuda de 1982, en la mentalidad de muchos funcionarios y empresarios quedaron asociados, de manera difícil de borrar, el endeudamiento con la crisis, lo cual explica su entusiasta apoyo al tabú del déficit. El problema de las finanzas públicas del país no es el excesivo gasto sino el precario ingreso. La carga fiscal del país es de alrededor de 11% del PIB, una de las más bajas del mundo. La reforma fiscal necesaria, que tendría que elevar esta carga fiscal entre 5 y 8 puntos del PIB, está pendiente. Pero la baja carga fiscal deriva también de una muy *baja capacidad (y voluntad) fiscalizadora* por parte del SAT, que se traduce en una evasión fiscal gigantesca. Solamente *la evasión fiscal del ISR de personas físicas tiene un orden de magnitud anual de medio billón de pesos*. Por décadas, la cómoda dependencia de los ingresos petroleros ha llevado a la autoridad fiscal a relajar la presión fiscalizadora y a permitir que crezcan desmesuradamente las empresas que evaden sus obligaciones fiscales y de seguridad social. Los ingresos obtenidos por sus propietarios tam-

poco son gravados como ingresos de las personas físicas. Como esta debilidad fiscal estructural del Estado le impide desarrollar la infraestructura, y limita su capacidad para operar grandes empresas, la privatización se convierte en la única salida. A partir del gobierno de De la Madrid se han privatizado prácticamente todas las actividades industriales del estado, así como bancos, carreteras, puertos y aeropuertos.

*Un Estado fiscalmente fuerte es un estado que puede resistir las presiones del Consenso de Washington. Es un Estado que puede aspirar a la autodeterminación.* Para alcanzar la fortaleza fiscal es necesaria una reforma fiscal y una fiscalización severa, empezando por las personas físicas. Ésta puede emprenderse identificando los consumos suntuarios y cotejando esta conducta con sus declaraciones impositivas. De ahí también se pueden rastrear hacia atrás las empresas evasoras. Igualmente, es urgente fortalecer la fiscalización del IMSS, lo cual haría crecer la afiliación y evitaría una parte de la subdeclaración de ingresos de los cotizantes.

El proceso de recuperación plena de la autodeterminación puede durar varias décadas. Para desatar vigorosamente el proceso se requiere: 1) férrea voluntad política; 2) poder político suficiente para eliminar barreras críticas (como el régimen del Banxico y el déficit cero); 3) un amplio apoyo popular dispuesto a la movilización; 4) el apoyo de los grupos empresariales que buscan también la autodeterminación; 5) la superación de la debilidad fiscal y moral del estado en los términos arriba planteados; 6) una condición adicional clave es la capacidad de movilización inicial de recursos; si se muestra desde un principio esta capacidad, se mostrará que no se depende de la inversión extranjera y se ganará un respeto que puede cambiar radicalmente la correlación de fuerzas. Si se reúnen estas condiciones, la recuperación de la autodeterminación y, por tanto, de la marcha al desarrollo (como ha sido aquí definido) puede ser una realidad.

## **La globalización realmente existente y la regulación global requerida**

Librado el mercado a sus propias reglas, sin el poder compensador de los sindicatos ni el poder regulador del Estado, conduce a grados de explotación muy altos que colocan a los trabajadores en situaciones inhumanas, en la pobreza más extrema. La vida digna y civilizada de los trabajadores en los países del centro y en las ramas modernizadas de todo el mundo, se logró mediante la organización de los trabajadores y sus luchas, que condujeron a la reglamentación legal de los derechos laborales, globalizados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas luchas obreras, lejos de frenar el desarrollo del capitalismo, fueron la base de su constante capacidad innovadora: cada triunfo de la clase obrera, estimulaba la búsqueda de innovaciones adicionales para recuperar la tasa de ganancia.

Es necesario partir de una caracterización crítica y realista de la globalización que tenga presente los siguientes rasgos: 1) Es parcial y asimétrica porque libera los flujos de mercancías y capitales pero no los de mano de obra, elevando la remuneración del capital y disminuyendo la de la fuerza de trabajo. Como dice Stiglitz, el recurso móvil obliga a los demás a la disciplina. Así se cambia la corre-

lación de fuerzas entre el trabajo y el capital, lo que lleva a la disminución de los salarios reales y al aumento de la pobreza. El poder compensador del sindicato (que tan bien analizó Galbraith) perdió fuerza. El poder regulador del Estado no rebasa las fronteras nacionales y la OIT carece de todo poder coercitivo, no participa en la Organización Mundial de Comercio ni en los acuerdos de libre comercio. Países como Corea, cuyo desarrollo ha estado impulsado por su propio capital nacionalista que no chantajea con retirarse, resultan privilegiados en este sentido. El orden económico que ha resultado de esta globalización asimétrica es sumamente ineficiente (contra lo que dicen sus defensores), puesto que mantiene a centenares de millones de trabajadores subempleados y desempleados en los países periféricos, y muy mal remunerados a la inmensa mayoría de los ocupados, mientras hace vivir a los habitantes de los países centrales, innecesariamente, en una economía de escasez de mano de obra que se manifiesta en el *self-service*, y en la falta de personas para cuidar a menores y ancianos y para levantar las cosechas. 2) Supone una nueva división internacional del trabajo en la cual los bienes y los procesos se diseñan en el primer mundo y se fabrican en el tercero. 3) Todos los países buscan el crecimiento económico aumentando las exportaciones. Los países de la periferia lo tratan de hacer atrayendo capitales extranjeros con el cebo de salarios a la baja, a costa de pauperizar a sus trabajadores y reducir su mercado interno. Como *para el mundo en su conjunto no hay mercados externos*, la contracción de los mercados internos genera la contracción del *mercado interno mundial*, lo que genera la tendencia a crisis de sobreproducción a escala mundial. La contracción del mercado que se genera por la baja de los salarios puede ser frenada temporalmente por la expansión horizontal del capitalismo, que incorpora como asalariados a población antes relativamente aislada de los circuitos mercantiles. 4) La economía es global pero la política económica es nacional, contradicción que da lugar a diversos tipos de inconsistencias y problemas. Por ejemplo, si en Estados Unidos hay presiones inflacionarias, la Reserva Federal aumenta las tasas de interés para frenar la inversión y amortiguar la inflación. Sin embargo, eso afecta el costo del servicio de la deuda de casi todo el mundo. Así se originó la crisis de la deuda de 1982. 5) Hasta antes de la crisis de la deuda los bancos del primer mundo colocaban sus préstamos al tercer mundo *en dólares y otras monedas fuertes*, mientras que lo nuevo del flujo financiero de hoy es que los capitales líquidos compran acciones y valores de renta fija en los llamados mercados emergentes *en las monedas locales*. Éste es el sentido en el que se puede hablar de mercados emergentes. Pero si antes el riesgo derivado de las posibilidades de devaluación lo asumía enteramente el deudor, ya que los préstamos estaban denominados en dólares u otras monedas fuertes, ahora el riesgo de la devaluación lo asume el acreedor o inversionista extranjero. Esto explica la enorme presión que estos inversionistas ejercen, a través de sus gobiernos y de los organismos financieros internacionales, para que las políticas nacionales controlen la inflación y aseguren la estabilidad de las monedas.

La ventaja competitiva principal de los países periféricos (con diferencias fuertes entre ellos) radica en el bajo costo de la mano de obra. Dada la percepción del mayor riesgo asociado a las inversiones de capital en estos países, las políticas monetarias han hecho prevalecer altas tasas de interés

reales, superiores a las del primer mundo. Por lo tanto, en esta lógica perversa no quedaría más remedio que acentuar la ventaja original y alcanzar la competitividad por el costo aún más bajo de la mano de obra, involucrándose en un *dumping social* (o carrera hacia abajo, como le ha llamado David Gordon)<sup>4</sup> que consiste en tratar de vencer al competidor abaratando más que él, el costo de la mano de obra. Pero con ingresos de la población trabajadora en descenso en prácticamente todo el mundo, *se reduce el mercado interno mundial*, se explica las crecientes pobreza y desigualdad (entre países y dentro de ellos), las tendencias a la sobreproducción y a la deflación y el exceso de liquidez mundial, que se expresa en una masa enorme de capitales líquidos flotantes.

*La regulación global requerida* se relaciona, por tanto, no sólo con los flujos financieros erráticos (que generan inestabilidad en las economías periféricas sobre todo) sino también con las condiciones de los trabajadores que producen las mercancías globales. Entre ellas el respeto a las leyes y a los acuerdos internacionales de tipo laboral (jornadas de trabajo, seguridad social, prohibición del trabajo infantil, salarios mínimos, etcétera). La regulación requerida en este campo supondría el desarrollo de sindicatos internacionales y acuerdos intergubernamentales para impedir el flujo de mercancías que no cumplan con las condiciones laborales estipuladas.

## Elementos de análisis de la realidad económica y social de México

### De la articulación entre política económica y social a su desarticulación

La manera oficial de medir el desarrollo sigue siendo el crecimiento del PIB, a pesar de la presencia de diversos indicadores alternativos del desarrollo, entre los cuales el más conocido es el índice de desarrollo humano, que calcula anualmente el PNUD. A continuación presento, de manera esquemática y poniendo énfasis en los aspectos cualitativos, una evaluación del desarrollo nacional centrada en el bienestar de la población. Es una síntesis de un trabajo largo publicado en inglés,<sup>5</sup> en el cual mido lo

---

<sup>4</sup> David Gordon ha señalado que la brecha entre las políticas de lucha contra la pobreza promovidas por el Banco Mundial (BM) y la que llevan a cabo los gobiernos europeos se ha ampliado porque los gobiernos europeos rechazaron el principio de la "carrera hacia abajo" promovido por los organismos internacionales. Este principio busca reducir al mínimo y de manera progresiva los estándares laborales y de cobertura de las políticas sociales. De acuerdo con Gordon, el BM y el FMI llevan cuarenta años promoviendo las mismas políticas antipobreza: crecimiento económico, desarrollo del capital humano y sistemas sociales mínimos de apoyo para los pobres. Este autor analiza las cifras que muestran que mientras más comprehensiva es la redistribución vía el estado de bienestar, menores son las proporciones de pobres en los países. Advierte que "la pobreza es el asesino más cruel del mundo y la mayor causa de sufrimiento en la tierra". David Gordon, "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla", en J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI editores, México, 2004, pp. 45-75.

<sup>5</sup> Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality and poverty in México. 1970-2000", cap. 11 de Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, 2003.

que en 1990 llamé oportunidades para el bienestar social.<sup>6</sup> El cuadro anexo presenta una evaluación de las tres últimas décadas del milenio en México.

De manera simplista podemos formar dos grupos de indicadores para analizar la evolución de la pobreza y el bienestar: 1) los ingresos de los hogares; y 2) la satisfacción de sus necesidades básicas (educación, acceso a servicios de salud, vivienda y sus servicios). Cuando los ingresos son menores a la línea de pobreza, o norma de ingresos, se identifica la pobreza de ingresos. Cuando las personas o los hogares no alcanzan la norma de satisfacción de las necesidades básicas, se originan las pobrezas de educación, salud, etc. También podemos situar dos grupos de políticas públicas como determinantes importantes, aunque no únicos, de la evolución de cada uno de nuestros grupos de indicadores de bienestar. Por una parte, la política económica como uno de los determinantes del ingreso de los hogares. Por la otra, la política social como determinante central de la satisfacción de necesidades básicas específicas. De esta manera, la evolución observada del bienestar puede verse como reflejo de la acción conjunta de la política económica y la social.

Entre 1970 y 1981-1982 (la última fase del desarrollo hacia adentro) se observa una sinergia positiva en todos los aspectos del bienestar social de México. El objetivo central de la política pública fue mantener el crecimiento económico a pesar del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones<sup>7</sup> y generar empleos bien remunerados. Las políticas salariales protegieron los salarios reales, que continuaron creciendo hasta 1981.<sup>8</sup> Las oportunidades para el bienestar social<sup>9</sup> aumentaron como resultado de logros medios más altos y menor desigualdad en la distribución del ingreso (la

---

<sup>6</sup> Meghnad Desai, Amartya K. Sen y Julio Boltvinik, Índice de Progreso Social. Una propuesta (Inglés y Español), PNUD, Bogotá, 1991, 120 pp. El libro consta de tres capítulos y una introducción. Soy autor de ésta y del capítulo 2. Libro Reeditado en 1998 por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Colección Nuestro Mundo.

<sup>7</sup> Sobre este agotamiento véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis económica de México: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana: ensayos de interpretación histórica*, coordinado por Rolando Cordera, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

<sup>8</sup> Al respecto véase Julio Boltvinik, "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1995", en *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, editado por José Antonio Ibáñez Aguirre, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana, México, 1998, pp. 259-270.

<sup>9</sup> Las oportunidades para el bienestar social (OBS) constituyen un índice que se calcula combinando tres indicadores compuestos: 1) el consumo total (privado y público) igualitario por adulto equivalente, 2) el tiempo libre igualitario, y 3) el logro educacional igualitario. La media aritmética de los dos últimos indicadores se multiplica por el primer indicador para obtener OBS. Cada uno de los tres indicadores compuestos es el resultado de combinar el indicador de logro promedio con un indicador de igualdad distributiva a escala social, de ahí el uso de la palabra "igualitario". Los indicadores de logro medio son: el consumo total por adulto equivalente, un índice del tiempo libre disponible para el conjunto de hogares, y un índice del logro medio educativo de todas las personas. Los indicadores distributivos son: el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares, la disponibilidad media del tiempo libre entre los hogares pobres como proporción del mismo indicador entre los hogares no pobres; y el logro medio educativo de los hogares pobres como proporción del mismo indicador entre los hogares no pobres. Véase J. Boltvinik, "Welfare, Inequality, and Poverty", *op. cit.*, pp. 391-402.

única variable distributiva disponible para este periodo). El gobierno contribuyó significativamente al aumento de estas oportunidades a través de un mayor gasto público que expandió ampliamente el consumo público. Estas mayores oportunidades se tradujeron en una rápida disminución tanto de la pobreza de ingresos como de la pobreza educativa, de espacio de la vivienda, de servicios de la vivienda, de salud, y de seguridad social. Las mejores condiciones de vida y el mayor acceso a la atención a la salud explican los muy rápidos descensos en las tasas de mortalidad de los grupos de menores edades (mortalidad infantil y la del grupo de 1 a 5 años). *La articulación entre la política económica y la social fue virtuosa; ambas contribuyeron al mejoramiento de las condiciones de vida.* Sin embargo, el crecimiento logrado —basado en parte en el auge petrolero y en el endeudamiento externo entre 1978 y 1981— no podría haberse sostenido ante cambios radicales en los parámetros externos (la baja en los precios del petróleo y el aumento simultáneo en las tasas internacionales de interés) y se colapsó con el estallido de la crisis de la deuda en 1982.

En los años ochenta México sustituyó el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones por el modelo neoliberal orientado hacia afuera, revirtiendo casi todos los logros del periodo anterior. El objetivo de la política económica —al cual se subordinó todo lo demás— fue cumplir con el servicio de la deuda externa. Con la crisis de la deuda no sólo se interrumpió el flujo de capital externo, sino que el país empezó a transferir cantidades sustanciales de capital al exterior, que fueron financiados con muy altos niveles de *superávit* en el comercio exterior. Estos excedentes se hicieron posibles mediante drásticas reducciones en la demanda agregada interna producidas por la política económica mediante devaluaciones de la moneda, aceleración de la inflación y mantenimiento de aumentos nominales a los salarios muy por debajo de la inflación. Esta política produjo reducciones drásticas en los salarios reales y en la participación de los salarios en el producto interno bruto, haciendo que los costos del ajuste económico recayesen casi totalmente en los trabajadores.<sup>10</sup> Las OBS disminuyeron con rapidez debido tanto al deterioro de los logros promedio como al aumento en la concentración del ingreso, a pesar de la disminución lenta en las desigualdades educativa y de tiempo libre.

La disminución de las OBS no se tradujo, sin embargo, en aumentos en todas las pobrezas: la de ingresos aumentó mucho, pero las pobrezas específicas continuaron bajando como consecuencia de un gasto social *per capita* que continuó creciendo (si bien despacio) en términos reales,<sup>11</sup> a pesar de la severa crisis de las finanzas públicas. Esta combinación de movimientos contradictorios en los componentes del nivel de vida se tradujo en el estancamiento en las tasas de mortalidad infantil y

---

<sup>10</sup> Véase al respecto Julio Boltvinik y Fernando Torres, 1987, "Concentración del ingreso y satisfacción de necesidades en la crisis actual," *El Economista Mexicano* 19 (3), 1987, pp. 15–36.

<sup>11</sup> En "Welfare, Inequality and Poverty", muestro que la creencia generalizada de que el gasto social bajó estrepitosamente en los años ochenta se debe a la aplicación de índices de precios inadecuados. Una vez que se usan los índices adecuados, se siguen las conclusiones expresadas en el texto.

preescolar. Aunque la política económica pauperizó a la población, la política social actuó en sentido opuesto.<sup>12</sup>

Los años noventa atestiguaron la consolidación del modelo neoliberal, con consecuencias mixtas en el bienestar y la igualdad. El gasto público social creció a un ritmo moderado (inferior al de los años setenta, pero superior al de los ochenta). Los logros medios detuvieron su descenso y (con algunas fluctuaciones) aumentaron. Sin embargo, la igualdad del ingreso, el tiempo libre y la educación, disminuyeron (aumentaron las desigualdades), alcanzando en el 2000 las referidas al ingreso y al tiempo libre los valores más bajos observados en toda la serie. Como resultado, las OBS crecieron muy despacio, terminando el siglo a niveles por debajo de los alcanzados en 1981.

### Evaluación global de la evolución del bienestar en México. 1970-2000

Concepto	Años setenta	Años ochenta	Años noventa
1. Oportunidades para el Bienestar Social	Aumento rápido	Caída rápida	Aumento lento, con fluctuaciones
2. Oportunidades no igualitarias para el bienestar social (logros medios)	Aumento rápido	Caída	Aumento, con fluctuaciones
3. Igualdad (ingresos)	Aumento rápido	Caída rápida	Caída lenta, con fluctuaciones
4. Igualdad (educación)	No disponible	Caída lenta	Caída
5. Igualdad (tiempo libre)	No disponible	Aumento	Caída rápida, con fluctuaciones
6. Pobrezas de educación, vivienda y sus servicios	Caída muy rápida	Caída	Caída rápida
7. Pobrezas de salud y seguridad social	Caída muy rápida	Caída	Caída lenta
8. Pobreza de ingresos	Caída muy rápida	Aumento muy rápido	Aumento, con fluctuaciones
9. Pobreza Integrada (MMIP)	Caída muy rápida	Aumento rápido	Aumento lento, con fluctuaciones
10. Mortalidad infantil, preescolar y escolar	Caída muy rápida	Estancamiento en parte del periodo	Caída rápida (excepto alrededor de 1995)
11. Gasto público social <i>per capita</i>	Aumento muy rápido	Estancamiento (leve aumento)	Aumento
12. Caracterización de las políticas públicas	Fase final desarrollo hacia adentro	Estabilización e inicio del modelo neoliberal	Ajuste estructural y consolidación del modelo neoliberal

<sup>12</sup> En este periodo, que incluye el gobierno de M. de la Madrid, se discontinuó completamente el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) pero se conservaron los componentes de Coplamar que habían sido institucionalizados: IMSS-Coplamar, que continúa operando hasta ahora y provee servicios de salud gratuitos a una parte de la población rural no derechohabiente del IMSS; Conasupo-Coplamar, con el nombre de Diconsa, continúa proveyendo servicios de abasto de productos básicos en las zonas rurales.

En los años noventa si bien las pobreza de educación, vivienda y servicios de la vivienda volvieron a decrecer con rapidez, el valor promedio de las pobreza de salud y seguridad social experimentó una disminución muy pequeña como resultado del nulo cambio en la pobreza de seguridad social y una baja lenta en la de salud. Durante este mismo periodo, las tasas de mortalidad de los menores bajaron rápidamente, lo cual no se alcanza a explicar por el lento crecimiento de las OBS. El énfasis en el cuidado materno infantil y las nuevas pautas reproductivas de la población deben haber contribuido a este descenso.

En el año 2000, después de casi dos décadas de gobiernos neoliberales, las OBS fueron casi 10% más bajas que en 1981, lo que se explica por la incapacidad de la economía (y de la política económica) para lograr un crecimiento sostenido, y por un aumento muy fuerte en la desigualdad. La pobreza de ingresos fue sustancialmente más alta en el 2000 que en 1981, en contraste con las pobreza específicas (educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud y seguridad social) que son más bajas. El gasto social *per capita*, sin incluir subsidios generalizados, es hoy también mucho más alto. Sin embargo, la pobreza integrada, que incorpora ambos tipos de pobreza, aumentó en el periodo. Es decir, la baja en las oportunidades se tradujo, en los hechos, en un aumento en la pobreza. Aunque las tasas de mortalidad infantil y preescolar son, al final del milenio, sustancialmente más bajas que en 1980, los cálculos muestran que podrían ser mucho más bajas todavía, ya que el aumento en la pobreza por ingresos y en la desigualdad frenaron su baja.

### Dos problemas nodales de la política social

La política social padece dos problemas nodales. El primero consiste en *la operación insular* de las entidades públicas, lo que aunado a la inexistencia de un mecanismo intersectorial con atribuciones reales para la formulación e instrumentación de la política social,<sup>13</sup> ha llevado a que *la única institución que posee una visión integrada de la política social sea la SHCP* a través de la Subsecretaría de Presupuesto.

El segundo problema es la *separación tajante entre la política económica y la social y la subordinación de la segunda a la primera*. En el gobierno federal se ha perdido la convicción que el propósito central del desarrollo es el bienestar (floreamiento humano) de toda la población. Mientras hace algunas décadas la preocupación por el bienestar social era central a casi todas las entidades públicas y ello se reflejaba en muchas medidas de política económica global y sectorial, hoy día tal preocupación se ha vuelto un asunto especializado, que sólo compete a las secretarías de lo social (sobre todo Sedesol, Salud y Educación).

---

<sup>13</sup> A pesar de que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) instituyó la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la dotó de funciones importantes, sobre todo la de proponer partidas y montos del gasto social para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Gobierno de Fox ha hecho de ésta, como de otras partes de la LGDS, letra muerta.

El modelo neoliberal, que parte de la premisa que el buen funcionamiento de los mercados permite alcanzar el máximo bienestar posible, da lugar al carácter especializado de la atención a la pobreza y a lo social. Para el neoliberal el objetivo de la política económica es que los mercados funcionen bien. Cualquier intervención que altere los precios relativos distorsiona las señales y aleja a los mercados del óptimo. Por tanto, los agentes de la política económica abandonan todo interés directo en el bienestar social. En el modelo anterior, en la medida que se podía y era bien visto intervenir en los mercados, los agentes gubernamentales influían en el bienestar social fijando salarios mínimos crecientes en términos reales, controlando precios y subsidiando los bienes básicos. Esto está ahora prohibido por el Consenso de Washington. Ahora para que los pobres extremos no mueran de hambre se les dan transferencias monetarias focalizadas, se subsidia la demanda.

*Se han separado tajantemente los campos de lo económico y lo social.* En el primer campo está prohibido pensar en intervenciones con objetivos sociales directos. La separación de las políticas económicas y sociales y la prevalencia automática de los objetivos de equilibrio económico sobre cualquier otro, han llevado a la política social a una existencia solitaria y a la política económica a la insensibilidad social total.

### La adopción de la nueva agenda de pobreza en México

En México, la retórica sobre las políticas públicas gira cada vez más en torno al combate de la pobreza. Los gobiernos del país han venido formulando, desde 1997, sus políticas contra la pobreza de conformidad con la "nueva agenda para la pobreza" (NAP) que promueve el Banco Mundial.<sup>14</sup> El enfoque gubernamental sobre el tema cambió de manera radical en el decenio de 1990. En las décadas anteriores a los años ochenta, el gobierno intervino para alterar los parámetros básicos que determinan la pobreza: se aumentaron los activos de los pobres a través de la reforma agraria, la mejora de las tierras y el ganado, el otorgamiento de crédito y la asistencia técnica. El gobierno también ejerció influencia sobre los precios relativos de los bienes y servicios que compran y venden los pobres –a través de subsidios a los insumos agropecuarios y a los artículos básicos de consumo; estableciendo precios de garantía; con el aumento a los salarios mínimos y públicos reales y el consecuente aumento indirecto de los salarios promedio; a través de la oferta directa de servicios como el transporte, o subsidiando el prestado por los particulares, y de una intervención en los mercados de artículos básicos para evitar las ganancias exce-

---

<sup>14</sup> Véase Moore, Mick, y Stephen Devereaux, "Editorial Introduction: Nationalising the Anti-Poverty Agenda?", en *IDS Bulletin* 30 (2), 1999, pp. 1-5. Estos autores hacen notar que la agenda de pobreza puesta en vigor por el gobierno mexicano a partir del periodo de Ernesto Zedillo es una reproducción de la agenda internacionalmente definida, que fue puesta en el escenario internacional por el Informe Mundial de 1990 del Banco Mundial, y la califican como una agenda conservadora y como *save-tax-payers-money-at-all-costs* ("ahórrense recursos de los causantes a toda costa"). Están en lo cierto cuando señalan la necesidad de nacionalizar la agenda de pobreza de cada país. Es decir, que cada país defina la agenda en función de sus propias necesidades.

sivas. Adicionalmente, mejoró las condiciones de vida de la población mediante los servicios de educación básica gratuita, servicios de salud y la ampliación de la seguridad social. Esta antigua agenda fue más un programa para el desarrollo y la justicia social que una agenda de lucha contra la pobreza. Los programas sociales —la educación en especial— fueron en su mayoría universales y gratuitos, y aunque existieron programas dirigidos a grupos específicos, éstos tuvieron un papel secundario.<sup>15</sup>

Por el contrario, según la NAP, las intervenciones del gobierno no deben alterar las señales del mercado —sólo se puede subsidiar la demanda (nunca la oferta), de preferencia a través de transferencias monetarias. Los precios relativos no deben alterarse para evitar “distorsiones a los incentivos económicos”. El crecimiento debe estar sujeto a las libres fuerzas del mercado, de manera que la única función del Estado (aparte de proveer los llamados bienes públicos) es ayudar a quienes no pueden participar por su cuenta en el “juego del mercado” —es decir, quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema. La NAP recomienda concentrar los recursos públicos en programas que benefician *exclusivamente* a los *pobres extremos*. Por ello recomienda el cobro de cuotas en programas universales existentes, para evitar subsidiar a quienes *no lo necesitan*. En los casos en que sea posible, el sector privado debe operar tales programas.

El diagnóstico que subyace (implícitamente) a la NAP identifica dos causas de la pobreza extrema: la indebida intervención del Estado que distorsiona las señales del mercado; y el reducido capital humano de los pobres extremos, que les impide jugar el juego del mercado.

No hay nada en el análisis realizado (véase sección 3.1 y la obra ahí referida) que sugiera, ni siquiera de manera indirecta, que las orientaciones de política social de los años setenta fuesen ineficientes. El juicio simplista en el cual se basó el vuelco a los programas focalizados, que sostiene que el gasto no focalizado supone desperdicio de recursos, no toma en cuenta la complejidad de la dinámica social que, al transformar radicalmente para grandes sectores de la población el acceso a bienes y servicios, puede significar un cambio cultural que convierte los bienes o servicios de referencia en una necesidad social, ni las enormes ineficiencias y distorsiones que se generan como consecuencia de la focalización individualizada. La aceptación acrítica del enfoque focalizado por su supuesta mayor eficiencia, olvida los siguientes elementos que llevan a la conclusión opuesta:

- a. Los programas focalizados *parecen* más eficientes que los universales cuando sólo se toman en cuenta los errores de inclusión (incluir a no pobres) ya que están diseñados para minimizar estos errores (aunque en la práctica no lo logran del todo), pero cuando también se toman en cuenta los errores de exclusión (excluir a pobres, que crecen explosivamente siempre que un programa universalista es sustituido por un programa focalizado) la apariencia anterior se desvanece y la verdad se hace visible: *los programas focalizados a individuos/hogares*

---

<sup>15</sup> Un ejemplo de esto es Liconsa, aún en operación, que vende leche a precios subsidiados a las familias de bajos ingresos (principalmente) de las áreas urbanas.

*son menos eficientes que los universales.* También es necesario tomar en cuenta que el costo social de un error de exclusión (Vgr. dejar sin atender a una persona desnutrida) es varias veces más alto que el de un error de inclusión (atender a un no desnutrido).

- b. La focalización individual a hogares/personas conlleva costos administrativos directos. También, de manera asociada a la lucha (casi inevitable) que establece la autoridad para atrapar a quienes proporcionan información falsa para aparentar que cumplen los requisitos de la focalización, la autoridad termina invadiendo la privacidad y ofendiendo la dignidad de quienes aspiran a obtener los beneficios (sean o no mentirosos).
- c. Que, como consecuencia de los problemas apuntados en el párrafo precedente, el objetivo teórico de minimizar el error de inclusión queda lejos de cumplirse y se presentan muchos errores de exclusión, entre otras razones porque muchos, que sí cumplen las condiciones, se ven desalentados.<sup>16</sup>

### **Propuesta institucional para articular la política económica y la social**

La lucha contra la pobreza y por el florecimiento humano, como lo muestra la evidencia analizada, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. Para *hacer posible la articulación sinérgica buscada entre ambas políticas, superar la subordinación de la política social a la económica, superar la división tajante entre ambas y recuperar la sensibilidad social y el interés por influir en el bienestar social (florecimiento humano) en las áreas económicas de la administración, será necesario, en materia institucional en el Gobierno Federal, los siguientes cambios:*

- a. Definir el florecimiento humano, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas, como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición no sea sólo retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB (que pone en el centro a las cosas) y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su florecimiento (progreso social, desarrollo de necesidades y capacidades, disminución de la pobreza, autodeterminación nacional). El principio fundamental es que la economía debe ser el medio para el fin único que debe ser el florecimiento (bienestar) de las personas.
- b. Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse, mediante reforma constitucional, un organismo autónomo del Ejecutivo Federal, que podría denominarse

---

<sup>16</sup> Véanse al respecto, los ensayos de Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización" y de Amartya Sen, "la economía política de la focalización", ambos en el número de junio del 2003 de Comercio Exterior. Igualmente, véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progreso", en Enrique Valencia *et al.* (coords.), Los dilemas de la política social, U de G, ITESO, UIA, 2000, pp. 31-61.

Instituto Nacional de Evaluación del Desarrollo (INED), presidido por un cuerpo colegiado cuyos integrantes deban cumplir estrictos requisitos y sean nombrados por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes.

- c. Además de la evaluación del desarrollo en su conjunto, mediante la medición del progreso social e indicadores similares, este organismo llevaría a cabo las siguientes tareas: *i)* evaluación *ex ante* del impacto en el florecimiento humano de las medidas de política económica que se planeen adoptar; *ii)* medición de la pobreza; y *iii)* evaluación de las políticas y programas públicos de carácter sectorial. En todos los casos, el criterio central de evaluación sería el mismo: el florecimiento humano. Con ello, se re-establecería el interés por el florecimiento (bienestar) en los servidores públicos de todos los sectores, y se superaría la separación tajante entre la política económica y la social. El INED estaría abierto, obligatoriamente y por disposición constitucional, a la participación de la sociedad. Todos sus actos serían públicos y se difundirían ampliamente.
- d. También mediante reforma constitucional se estipularía el *funcionamiento obligatorio del Gabinete del Ejecutivo Federal (gabinete) y de los subgabinetes temáticos*, que serían presididos *por el Presidente de la República*. Las sesiones de los gabinetes y subgabinetes, y sus acuerdos, serían obligatorios para la validez legal de una amplia gama de actos del Ejecutivo Federal. El gabinete aprobaría el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a partir de los proyectos de subpresupuestos temáticos integrados por los subgabinetes. Por lo que hace a los temas que aquí más interesan (aunque podría haber otros subgabinetes como el de seguridad, el de medio ambiente, el de infraestructura pública), habría un subgabinete económico, un subgabinete social y un subgabinete de lucha contra la pobreza. Este último aprobaría el presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza. La lucha contra la pobreza dejaría de ser una tarea (casi) exclusiva de la Sedesol para convertirse en una tarea de toda la Administración Pública Federal, encabezada por el Presidente de la República, y a la cual se invitaría a participar activamente a los otros dos órdenes de gobierno.
- e. En la definición de lo económico y lo social, para fines del funcionamiento de los gabinetes, se ampliaría el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que se suelen manejar como parte de la política económica pero que inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular*.

### Esbozo de una estrategia de superación de la pobreza

El concepto de desarrollo aquí presentado, tanto en su más amplia dimensión como progreso social, como en la más restringida de desarrollo económico, especifica el *objetivo de las políticas públicas: el desarrollo de las necesidades y capacidades de la nación y, en particular de las necesidades económi-*

*cas y las capacidades productivas.* Estas últimas tienen un carácter mucho más instrumental que otras necesidades y capacidades (como las cognitivas, emocionales y de crecimiento) que son fines en sí mismas.

De lo dicho, se desprenden algunas condiciones mínimas para el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Situémonos de momento al nivel societal: en el progreso social y en el desarrollo económico. La autodeterminación es condición central de posibilidad del progreso social y del desarrollo económico, pero no es la única condición. Otras son la presencia de una masa crítica de capacidades y de recursos. Como se dijo antes, en condiciones de aguda escasez de recursos el desarrollo se vuelve imposible incluso en presencia de la autodeterminación. A nivel nacional México no tiene esa escasez aguda de recursos ni carece de la masa crítica de capacidades, pero estas condiciones sí están presentes en muchas regiones y en casi todas las microrregiones del país. El desarrollo es posible en México si recuperamos la autodeterminación. A nivel de regiones, sin embargo, muchas de ellas que padecen una aguda escasez de recursos requieren del apoyo de la nación. Las condiciones mínimas para recuperar la autodeterminación fueron señaladas en el inciso 1.3. Cumplidas esas condiciones, el desarrollo en México será posible.

*Definido el progreso social como el objetivo único de las políticas públicas a escala social, y como instrumento de éste el desarrollo económico, es necesario definir el papel que en la búsqueda de tales objetivos tiene la superación de la pobreza.* Al igual que hemos distinguido progreso social y desarrollo económico a nivel societal, conceptos ambos que pueden medirse en una escala que en el extremo inferior podría caracterizarse como atraso social y subdesarrollo económico, en la pobreza (cuya contraparte evidente es la riqueza) también distinguimos la pobreza humana y la pobreza económica. La superación de esta última es una condición necesaria, pero no suficiente, para la superación de la pobreza humana (que equivale al florecimiento humano o riqueza humana).

La superación de la pobreza económica es una premisa básica del proyecto nacional de florecimiento humano, pues en él un principio igualitario mínimo es el de que todos deben tener la *oportunidad efectiva* para el florecimiento humano, la que sólo puede existir para quien no vive en condiciones de pobreza económica. *Se fundamenta así un derecho humano que sintetiza diversos derechos sociales, el derecho a no vivir en la pobreza, o el derecho a un nivel de vida digno.*

¿Qué debe hacerse para superar la pobreza económica? ¿Qué relaciones hay entre la política de lucha contra la pobreza, la política económica y la social? ¿Qué hacer para que sea realidad el derecho humano a no vivir en la pobreza? La propuesta aquí planteada, en congruencia con lo señalado en la sección anterior, es en primer lugar que la política de lucha contra la pobreza no está formada por un programa, ni por el conjunto de los programas de una secretaría, ni por el conjunto de la política social y la económica, sino por todo esto más la aplicación sistemática de algunos principios y criterios en todas las políticas. Una política de lucha integrada contra la pobreza económica tiene que abordar todas las variables que determinan la situación económica de personas y hogares. Una primera guía para identificar estas variables es lo que he llamado las fuentes de bienestar de los hogares.

Éstos son: *a)* el ingreso corriente (monetario y no monetario); *b)* los activos básicos (vivienda y su equipamiento); *c)* activos no básicos (propiedades líquidas o no y capacidad de endeudamiento); *d)* titularidades de acceso a bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados; *e)* los conocimientos y capacidades; y *f)* el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico y educación.

Una política integrada de lucha contra la pobreza debe promover el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares, así como establecer mecanismos de seguridad social para evitar su deterioro ante los riesgos comunes de la vida. En lo que sigue se presenta una *enumeración no exhaustiva* de algunos elementos de las políticas de lucha contra la pobreza clasificados según la fuente de bienestar sobre la que actúan en vertientes. Nótese que las vertientes y las líneas de acción involucran a toda la administración pública federal y no sólo a la secretaría especializada en la lucha contra la pobreza. Sólo en el contexto del desarrollo (en el sentido aquí definido) cobran sentido los elementos de política que ese enuncian a continuación y que siguen la lógica de las fuentes de bienestar.

Enumero y explico someramente algunas líneas de acción para aumentar *el ingreso corriente real de los hogares* en situación de pobreza (o cercanos al umbral de pobreza) y darle estabilidad al ingreso de todos los hogares:

1. *Precios y tarifas (públicas y privadas)*. La política de precios y tarifas de la gasolina, la electricidad, el gas, el agua, el transporte y la telefonía, es una herramienta importante de la lucha contra la pobreza. En ella hay que aplicar algunos principios y criterios muy elementales: *a)* distinguir los consumos básicos de los discrecionales; de tal manera de subsidiar el consumo básico, cobrar conforme a costos el tramo siguiente (que tiene que definirse en cada caso), y cobrar mucho más caro los que rebasan ambos; esto es aplicable a agua y a electricidad. Ésta es una manera de establecer subsidios cruzados, que los ricos (que consumen mucho) subsidien a los pobres (que consumen poco); *b)* zonificar las ciudades por estratos residenciales y establecer niveles diferenciales en diversas tarifas; *c)* evitar la autorización a los productores privados de tarifas excesivas y dejar de tolerar la existencia de condiciones monopólicas que propician tarifas elevadas, como ocurre actualmente con la telefonía; la política gubernamental prevaleciente ha propiciado tasas de ganancia empresariales desmesuradas y debe ser modificada radicalmente.
2. *Impuesto sobre la renta*. La política impositiva puede ser un instrumento fundamental para la lucha contra la pobreza. El régimen fiscal del ISR de las personas físicas prevaleciente hasta el año 2000 contenía dos características que conviene hacer explícitas y rescatar para una política fiscal progresista que apoye la lucha contra la pobreza: *a)* tasas progresivas del ISR; *b)* tasas negativas (inversamente crecientes) para la población de ingresos menores a 5-6 salarios mínimos: el llamado crédito fiscal. La segunda característica va más allá de la defensa de la capacidad adquisitiva del salario para la satisfacción de las necesidades básicas que está detrás de la disposición del art. 123 de la Constitución que establece que el

salario mínimo no puede estar sujeto a ninguna deducción (impuestos, cuotas de seguridad social, etc.). La legislación del ISR va más allá de esta defensa en un doble sentido. En primer lugar, reconoce (de manera implícita) que por el deterioro del salario mínimo, el umbral de pobreza se sitúa alrededor de 5 o 6 salarios mínimos. En segundo lugar, porque no sólo se abstiene el legislador de gravar este ingreso mínimo sino que le transfiere ingresos a sus perceptores. Es necesario defender y aplicar sistemáticamente estas dos características. La de la transferencia de ingresos por la vía fiscal es la semilla del ingreso garantizado hacia el cual debemos dirigirnos.

3. *Impuesto al valor agregado.* Este impuesto, usualmente considerado regresivo, puede transformarse en progresivo si se aplican diferentes tasas a cada tipo de bienes y servicios. La legislación vigente, que no pudo modificar la alianza entre Fox y Elba Esther Gordillo, distingue tres tipos de tasas: tasa cero, exentos y tasa uniforme de 15%. En las dos primeras tasas se ubican bienes básicos fundamentales como alimentos y medicinas; educación, algunos servicios de salud y el transporte terrestre. Todos los demás bienes y servicios se gravan con 15%. La estructura actual es levemente progresiva porque los hogares de más bajos ingresos, que gastan una proporción mayor de sus ingresos en alimentación, medicinas y transporte, en su gasto de consumo total pagan una tasa media del IVA más baja que los hogares de más altos ingresos. Esta progresividad puede y debe aumentarse. Actualmente pagan 15% de IVA la electricidad, el gas, los detergentes, jabones, los autos de lujo, los helicópteros y los yates. La propuesta que elaboré en el 2001 consiste en establecer tasas diferenciales del IVA que vayan desde el IVA negativo, de menos 10% y menos 5% para bienes ultra básicos, hasta tasas de 25 o 30% para bienes ultra suntuarios. Las tarifas de la electricidad y el gas se pueden reducir de inmediato en 15% pasando estos rubros de tasa 15% a tasa cero o en 25% si se gravan con menos 10%. La política de IVA negativo sería la manera más eficiente de otorgar subsidios generalizados a los bienes básicos y ultra básicos (tortillas, pan, frijoles, arroz, leche, etc.).
4. *Control de precios, abasto social y público.* Restablecer el control de precios en algunos bienes básicos. Revigorizar las políticas de abasto público y estimular las sociales (cooperativas de consumo, por ejemplo) para abaratar más los bienes básicos.
5. *Recuperación de salarios mínimos, públicos y contractuales.* En los puntos anteriores se han propuesto medidas para elevar el ingreso (neto) de los más pobres y bajar los precios que pagan los pobres por sus bienes y servicios de consumo. Como complemento esencial de lo anterior, es necesaria una política para recuperar los salarios mínimos y los que paga el sector público, e influir así en la negociación de los salarios contractuales. Se trataría de una política de recuperación gradual de los salarios que, si se mantiene constante a lo largo de un buen número de años, puede significar la recuperación casi completa de los salarios reales del país. La pobreza prevalece en México en gran medida porque los salarios

se ubican por debajo del costo de la vida en condiciones mínimas de dignidad. Se trata de una gran deuda social que es necesario pagar.

6. *Apoyo masivo a la economía popular.* No se trataría de un programa único sino de una red de programas que cubrirían todos los sectores económicos. Cada uno de ellos debe cubrir, al menos, los siguientes aspectos: promoción, asistencia técnica, crédito tanto para capital de trabajo como para inversión, y apoyos a la comercialización. Con esta línea de acción se busca aumentar los ingresos y las capacidades productivas de la población no asalariada, lo que viene a complementar la recuperación salarial.
7. *Reversión de la tendencia a la informalización de la economía.* La pobreza se abate no sólo apoyando a aquellos que han caído en la pobreza a salir de ella. Un componente central es el preventivo. Evitar que la población caiga en la pobreza. Para ello es fundamental *la seguridad social*. Su función es mantener la estabilidad del ingreso mediante un conjunto de seguros que protejan éste al ocurrir ciertas eventualidades. No hay signo más evidente de la informalización de la economía que la baja en la cobertura de la seguridad social. Entre 1991 y 2005, la PEA aumentó en 11.6 millones. En ese mismo periodo, la población asegurada del IMSS pasó de 9.7 a 12.6 millones, un incremento de menos de 3 millones, por lo cual la incidencia marginal de la cobertura de la seguridad social es de sólo 33%. La propuesta de revitalización de la incorporación al IMSS tiene una triple vertiente. Por una parte, la fiscalización. Por la otra la activación del seguro facultativo o voluntario de salud del IMSS. Por último, la posibilidad de abrir en el IMSS *un régimen no contributivo* para la población más pobre, lo que requeriría subsidios gubernamentales.

Respecto a la *vertiente orientada a aumentar los activos, básicos y no básicos*, y proporcionar seguridad en su posesión, me referiré sólo a dos activos centrales, entre los básicos: a la vivienda, y entre los no básicos: a la capacidad de endeudamiento del hogar.

8. *Vivienda.* Éste es el activo básico más importante y un derecho social para las familias. Sin embargo, es una de las áreas de más agudas y generalizadas carencias de la población. Dos terceras partes de la población nacional viven en viviendas por debajo de las normas. Las carencias habitacionales son alimentadas por los bajos ingresos corrientes que dejan muy poco espacio a la inversión en vivienda; y por la nula capacidad de endeudamiento del hogar. El problema afecta sobre todo a los asalariados de muy bajos ingresos y a casi todos los trabajadores por cuenta propia, que están excluidos de las instituciones públicas de financiamiento, como el Infonavit. Al observar el desarrollo de la vivienda en los barrios populares, sin embargo, resulta evidente que el cuello de botella básico es el acceso al suelo urbano, legalizado y con servicios. Una vez superado éste, los hogares suelen empezar un proceso gradual de consolidación de la vivienda (introducción de materiales sólidos y ampliaciones) que, sin embargo, suele terminar en viviendas por debajo de las normas. Por tanto, resultan fundamentales la política de apoyo para el acceso a este tipo de suelo,

complementada con un apoyo permanente para la consolidación de la vivienda. Para que los asalariados con percepciones bajas tengan acceso sustentable a crédito para la vivienda es necesario instituir un subsidio básico que reduzca la deuda a cargo del hogar a niveles adecuados a su capacidad de pago. Este subsidio debe también aplicarse a los trabajadores por cuenta propia, pero entre ellos se presenta la dificultad adicional de la inestabilidad de sus ingresos. Una solución muy interesante para ellos, aunque no es aplicable universalmente, es el de las Comunidades Urbanas y Vivienda Productivas, desarrollada por el Proyecto Regional (latinoamericano) para la Superación de la Pobreza (PRSP-PNUD), en el cual el apoyo al mejoramiento de la vivienda forma parte del desarrollo de actividades productivas, de tal manera que el incremento en el ingreso generado por el proyecto hace posible los pagos de la vivienda.<sup>17</sup>

9. *Capacidad de endeudamiento.* La apertura de todo el sistema financiero para que el crédito de todo tipo pueda ser accesible a la población actualmente excluida es el objetivo a alcanzar. Para hacer viables algunos créditos para proyectos productivos se requiere el respaldo de un fondo de garantía, mismo que debería ser provisto por la banca de desarrollo o por el gobierno.

El *acceso a bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados*, es una fuente de bienestar que se ubica en el terreno de la política social; en el mundo de lo no mercantil, los derechos sociales y el consumo público. Al respecto, más que intentar un listado de políticas específicas en cada campo (salud, educación, etcétera), conviene presentar algunas reflexiones generales.

10. *Derechohabientes, no mendigos.* Recordemos que hemos partido del derecho social a una vida digna o derecho a no vivir en la pobreza, que sintetiza y engloba todos los derechos sociales. Cumplir este derecho significa que se han realizado los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo dignamente remunerado, a la seguridad social, etcétera. Pero además, dado el incumplimiento de casi todos los derechos sociales en México,<sup>18</sup> podemos plantear la necesidad complementaria, en tanto esta situación no sea modificada, del derecho de la población pobre a recibir los *apoyos adicionales necesarios* para garantizar los derechos sociales. Este derecho, aunque fraseado en términos de “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” ha sido definido en el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Mientras el derecho a no vivir en la pobreza se debiera traducir en *paquetes universales* en educación, salud, apoyos para la vivienda, etc., lo establecido

---

<sup>17</sup> Véase *Development without Poverty*, edición revisada, PRSP-PNUD, Bogotá, 1991, pp. 185-186.

<sup>18</sup> Para un panorama de los derechos sociales en México, véase Julio Boltvinik y Araceli Damián, “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, Toluca, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo del 2003, especialmente páginas 102-106.

en la LGDS debiera traducirse en *paquetes complementarios* de subsidios, servicios y transferencias para la población pobre. Por ejemplo, si bien para la población en general la gratuidad de la educación y de los libros de texto son condiciones suficientes para garantizar el derecho a la educación, la población pobre requiere, para ello, también desayunos escolares y becas. De esta manera las políticas universalistas y las focalizadas se complementarían plenamente. En este planteamiento, las políticas focalizadas son complementarias a las universalistas (y a las preventivas) y no sustitutas de ellas. Al partir de la titularidad de derechos, concebimos como *derechohabientes* tanto a los receptores de beneficios universales como a los de focalizados, lo que supone un cambio radical en las relaciones entre los servidores públicos y la población beneficiaria, ya que ésta, lejos de estar pidiendo un favor, y por tanto estando sujeta a la manipulación política (apoyo a cambio de tu voto), está exigiendo sus derechos; el servidor público, por su parte, tiene la obligación de atenderlos con eficacia, prontitud y cortesía.

11. *Todos somos ciudadanos de primera.* Este corolario es también una consecuencia del enfoque de titularidades de derechos. Ni los pobres, ni los beneficiarios de beneficios universales, son *ciudadanos de segunda*. Por tanto, la oferta de servicios o bienes de segunda a esta población, común en la "filantropía pública" neoliberal, es inaceptable en principio. Sólo si las circunstancias obligan a escoger entre un servicio parcial o incompleto (grupos multigrado en educación, servicios de salud incompletos, o pensiones por debajo de los mínimos aceptables) o ninguno, podrá prestarse éste *de manera temporal*, pero su carácter transitorio deberá hacerse explícito.
12. *Diseñar los programas previendo la reacción de la población.* Es necesario partir de una concepción de la sociedad como una estructura en la que interactúan cuatro subsistemas: el público, el privado lucrativo (empresas privadas), el solidario (familia, comunidad, asociaciones) y el no lucrativo (fundaciones, ONG y organismos internacionales). Algunos de los subsistemas son predominantemente de carácter económico, otros de carácter social y otros mixtos. Un primer corolario de esta concepción es que *toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas* que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Ilustremos con algunos ejemplos. En un programa de *nutrición complementaria* para escolares se encontró que la desnutrición de algunos escolares había aumentado como consecuencia de que sus familias habían entendido que *el programa se hacía cargo de la alimentación* de ellos y, por tanto, habían disminuido los alimentos proporcionados en el hogar. Otro ejemplo, como resultado de la focalización a hogares en el programa Progresar/Oportunidades, que parte implícitamente de la premisa de que el subsistema solidario se reduce al hogar, se lastimó el tejido social comunitario (solidario) provocando que los excluidos del programa dejaran de participar en las actividades comunitarias tradicionales. Un segundo corolario es que uno de los retos centrales de la política

(pública) de lucha contra la pobreza es hacer confluír de manera complementaria los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos.

Respecto a *conocimientos y habilidades*, cuyo desarrollo, en el enfoque aquí adoptado, es más un fin en sí mismo que un medio para la obtención de ingresos, propongo:

13. *Desarrollo de las capacidades socialmente relevantes.* Más allá de la educación formal y de la capacitación específica para el trabajo, es necesario llevar a cabo una amplia política sociocultural orientada a desarrollar, en extensión y profundidad, las capacidades (conocimientos y habilidades) socialmente relevantes que le permitan a la población desempeñar un rol protagónico en la superación de su pobreza. Este enfoque rechaza la visión convencional que concibe el aprendizaje como algo que ocurre sólo en las dos primeras décadas de la vida. También hay que tener presente que, como se señaló antes, son las condiciones amplias del contexto social (que podemos sintetizar en el grado de autodeterminación) las que determinan *la necesidad del desarrollo de las capacidades*. En el contexto de la autodeterminación (o de su recuperación) es necesario desencadenar una amplia movilización para la socialización de conocimientos y habilidades relacionados con la producción y la comercialización, la vida cotidiana y el consumo, la organización comunitaria y asociativa, la vida cívica y política, y con el acervo cultural y científico. Los conocimientos pertinentes cubren un amplio espectro que va de la sanidad del agua y los alimentos hasta métodos de cálculo de los costos de producción; desde la crianza de los menores, al control de calidad, la educación sexual y para la salud, los derechos humanos, los procedimientos legales, las tecnologías en campos específicos, el gusto por las artes y la curiosidad científica. Buena parte de las tareas para este fin pueden apoyarse en los medios masivos de difusión.
14. *Disminución de la desigualdad educativa.* Una política educativa para la superación de la pobreza debe, como se dijo antes, además de sus componentes universales, incluir elementos de apoyo adicionales para la población cuyas circunstancias le impiden el cumplimiento del derecho con el paquete universal. Además, deben recibir prioridad especial porque reducen las desventajas de los pobres: *a)* la educación preescolar (de alta calidad) de tres grados, que debe proponerse la cobertura universal que está aún muy lejos; *b)* la educación para adultos, que debe articularse con la política de desarrollo de las capacidades socialmente relevantes y con la de impulso masivo a la economía popular. Aunque la educación media superior, superior y de posgrado no constituyen parte del derecho a la educación, la prioridad de la educación pública en la materia en términos del desarrollo como aquí se ha definido es evidente, incluso sin contar sus efectos en la movilidad social y en la competitividad internacional de la economía nacional.
15. *Superación de la pobreza de tiempo.* Los síntomas más agudos de esta pobreza (carencia de tiempo libre, de tiempo para estudio, para el cuidado de menores y para el trabajo doméstico), es el abandono de menores durante las horas que sus progenitores trabajan fuera del

hogar, así como el trabajo infantil. Las consecuencias son brutales. Las del trabajo infantil son conocidas. Los menores abandonados sufren y sufren accidentes; además, no desarrollan las habilidades más elementales: a los tres o cuatro años no hablan, no controlan los esfínteres, no han aprendido a comer. Para abatir esta pobreza se requiere: *a)* la recuperación salarial para hacer que el trabajo de ambos progenitores deje de ser forzado por la insuficiencia de ingresos; *b)* la oferta pública (gratuita o altamente subsidiada) de centros de desarrollo infantil que se hagan cargo, con amplios horarios, del cuidado de los preescolares; *c)* la ampliación del horario escolar en primaria a por lo menos las cuatro de la tarde; *d)* sobre todo en las grandes ciudades, la mejoría de la vialidades y de los sistemas de transporte para abatir el tiempo que la población pierde en el camino al y del trabajo, etc., y *e)* ampliación de apoyos para adquirir equipo doméstico ahorrador de trabajo (refrigeradores, lavadoras de ropa, etcétera).

El conjunto enunciado de líneas de acción, que tiene un carácter provisional (no está todo lo que necesita estar, ni todo lo que está ha sido cabalmente resuelto) muestra el carácter necesariamente transversal, que abarca a toda la administración pública federal, de la lucha contra la pobreza. Muestra, por tanto, el carácter regresivo del acto de creación de la Sedesol que instaló la idea que la pobreza, como la educación o la salud, es un asunto sectorial que puede ser atendido por una secretaría de Estado.