

AUTODETERMINACIÓN Y FLORECIMIENTO HUMANO.  
REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO, LA POLÍTICA SOCIAL  
Y LA 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 de 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

\* El Colegio de México.

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

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 momento en el 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 asimilación y difusión tecnológica, se creó el Conacyt para impulsar la ciencia y la tecnología nacional, 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 que 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), aquélla *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 dise-

ñan en 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, resultará 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 en 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).

<sup>2</sup> Julio Boltvinik, “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”, tesis de doctorado, Guadalajara, CIESAS-Occidente, abril de 2005.

El florecimiento humano lo concibe Marx, según la genial interpretación de György Márkus,<sup>3</sup> como la realización del “ser humano”, de la “esencia humana”, 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 la ampliación de sus necesidades y capacidades que tienden a la universalidad. Su conciencia y su socialidad tenderían 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. Márkus 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 Márkus como la *constitución de los presupuestos de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas*.

Ejemplifiquemos con el desarrollo industrial. En el periodo en que predominó la autodeterminación nacional, en América Latina aspirábamos al desarrollo industrial propio, basado en empresas nacionales. La inversión extranjera la conocíamos muy bien en las plantaciones y en las explotaciones petroleras y mineras, y sabíamos que *eso* no era el desarrollo. Para desarrollarnos requeríamos *nuestra* propia *capacidad* industrial. Subrayo las palabras *nuestra* y *capacidad* con todo propósito. La capacidad industrial propia no es el funcionamiento en nuestro territorio de empresas modernas que contratan trabajadores mexicanos. *Eso tampoco es el desarrollo*.

Arriba expresamos la definición de progreso social. Podemos pensar que la de desarrollo económico es un subconjunto de aquélla. Si progreso social es la constitución de los presupuestos (o condiciones) del desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas (necesidades y capacidades), el *desarrollo económico* lo podemos identificar como la *creación de los presupuestos del desarrollo irreprimido y rápido de las necesidades económicas y 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

<sup>3</sup> György Márkus, *Marxismo y “antropología”*, Barcelona, Grijalbo, 1973 y México, 1985.

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 la 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 al respecto. Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales preexistentes (banca, empresas comerciales, ferrocarriles, etc.), en cuyo caso hay un desmantelamiento de las capacidades empresariales nacionales y se genera un efecto negativo, en el mismo sentido, en la cadena de proveedores de servicios, ya que la empresa extranjera prefiere sus proveedores extranjeros a los nacionales. *Se atrofian muchas capacidades nacionales*.

En los años del desarrollo autodeterminado, la aspiración era que las empresas fuesen nacionales (o una asociación con extranjeros), y que el proceso de producción y desarrollo tecnológico estuviese cada vez más integrado en el país. En esas condiciones, tanto en empresas públicas como privadas —aunque en mayor grado en las primeras, que incluso crearon sus propios institutos de investigación— se desarrollaban todas las capacidades enumeradas. Aunque una evaluación completa requeriría una investigación especial, la conclusión parece inevitable: *la subordinación global atrofia muchas capacidades y genera mucho menos que la autodeterminación*. El desarrollo económico logrado, incluso si hay crecimiento económico, es negativo.

Cuando hay crecimiento económico, particularmente en condiciones de apertura económica, *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 Márkus llama la riqueza *objetual* de las necesidades humanas y lo considera como una de las condiciones del desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas, lo que hemos definido como “progreso social”. Para la humanidad en conjunto, las mayores necesidades objetuales significan (la otra cara de la moneda) mayores capacidades productivas. Pero esta ecuación no funciona, necesariamente, para un país. A las mayores necesidades objetuales en México (piénsese sólo en teléfonos celulares, computadoras, internet), dadas las condiciones de subordinación global, no corresponderán mayores capacidades productivas sino sólo una mayor dependencia de las capacidades tecnológicas, empresariales y productivas desarrolladas en otros países, 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.*

## ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO

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

Aunque en el funcionamiento esencial de las sociedades capitalistas lo que cuenta en última instancia es la generación de ganancias, entre mediados del siglo XIX y 1980, la mayoría de las sociedades impusieron límites importantes a las consecuencias de la codicia desmedida que la búsqueda de ganancias produce. Sin embargo, a partir de 1980, con el fortalecimiento de la nueva derecha y el auge de la globalización, hay un cierto retorno al capitalismo salvaje. 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 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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 largo trabajo publicado en inglés,<sup>4</sup> en el cual apliqué el método de medición del progreso social que desarrollé en 1990.<sup>5</sup> El cuadro anexo presenta una evaluación de las tres últimas décadas del segundo milenio en México. Cada década se presenta en una columna, de tal manera que la lectura vertical del cuadro permite una evaluación de los logros y fracasos del desarrollo nacional en cada una de las décadas.

De manera simplificada, podemos formar dos grupos de indicadores para analizar la evolución de la pobreza y el bienestar. Por una parte, los ingresos de los hogares, y por la otra, la satisfacción de sus necesidades básicas (educación, acceso a servicios de salud, vivienda y sus servicios). Cuando los ingresos son menores que la línea de pobreza o norma de ingresos, se ori-

<sup>4</sup> Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality and Poverty in Mexico, 1970-2000", capítulo 11 de Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Palo Alto, Stanford University Press, 2003.

<sup>5</sup> Meghnad Desai, Amartya K. Sen y Julio Boltvinik, *Índice de Progreso Social. Una propuesta* (inglés y español), Bogotá, PNUD, 1991. 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.

## EVALUACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DEL BIENESTAR EN MÉXICO, 1970-2000

<i>Concepto</i>	<i>Años setenta</i>	<i>Años ochenta</i>	<i>Años noventa</i>
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 per cápita	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

gina 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. De manera esquemática 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.

En los años setenta ambas actuaron en la misma dirección, mejorando ambas dimensiones del bienestar (reduciendo la pobreza por ingresos y las pobrezas específicas), lo que se habría reflejado en una baja acelerada de las tasas de mortalidad. Es decir, *habría habido aquí una articulación virtuosa de ambas políticas*. En los años ochenta, en cambio, la política económica (y la crisis) llevaron al aumento de la pobreza por ingresos, empujando las tasas de mortalidad hacia arriba, mientras la política social mantuvo el nivel de los servicios sociales básicos (educación y salud), y continuó ampliando la cobertura de agua entubada, drenaje y electricidad, empujando las tasas de mortalidad hacia abajo. El empuje en direcciones opuestas que ejercieron ambas políticas se tradujo en un estancamiento en las tasas de mortalidad de los grupos en edades pre-productivas. En los noventa, hay una vuelta a la baja acelerada de las tasas de mortalidad de los grupos de menor edad, pero oscurecido por el estancamiento en los niveles de mortalidad de los grupos en edades productivas. Las políticas económicas y sociales siguen actuando en sentidos opuestos, como se refleja en la caída de casi todas las pobrezas por NBI, el estancamiento en la de salud y seguridad social, y el aumento de la pobreza de ingresos.

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>6</sup> y generar empleos bien remunerados. Las políticas salariales protegieron los salarios reales, que continuaron creciendo hasta 1981.<sup>7</sup> Sin

<sup>6</sup> Véase a este respecto 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 Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana: ensayos de interpretación histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

<sup>7</sup> Al respecto véase Julio Boltvinik, "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1995", en José Antonio Ibáñez Aguirre (ed.), *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 259-270.

embargo, el punto más alto en la participación de los salarios en el producto interno bruto (la llamada distribución funcional del ingreso) se alcanzó en 1976. Las oportunidades para el bienestar social<sup>8</sup> aumentaron como resultado de logros medios más altos y mejor distribución del ingreso (la única variable distributiva disponible para este periodo). Los tres órdenes de gobierno contribuyeron 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 menor edad. *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 repentina en los precios del petróleo y un aumento simultáneo en las tasas internacionales de interés). El periodo terminó 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 propósito principal de la política económica —al cual se subordinaron todos los demás objetivos— fue cumplir con el servicio de la deuda externa. La crisis de la deuda no sólo interrumpió el flujo de capital externo, sino también lo revirtió completamente y el país empezó a transferir cantidades sustanciales de capital al exterior, que se financiaron con excedentes muy grandes de comercio exterior. Estos excedentes se hicieron posibles me-

<sup>8</sup> Las oportunidades para el bienestar social (OBS) son el resultado de la combinación de tres indicadores compuestos: el consumo total (privado y público) igualitario por adulto equivalente, el tiempo libre igualitario, y 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 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; 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).

diante drásticas reducciones en la demanda agregada interna producidas por la política económica mediante devaluaciones de la moneda, aceleración de la inflación y el 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 recayeren casi totalmente en los trabajadores.<sup>9</sup> Las oportunidades para el bienestar social sufrieron una rápida disminución como resultado tanto del deterioro del logro promedio, que se expresa en las oportunidades para el bienestar social no ajustadas por la equidad distributiva, como del aumento en la concentración del ingreso (a pesar de la disminución lenta de la concentración en materia educativa y en materia de tiempo libre observada entre 1984 y 1989).

La disminución de las oportunidades para el bienestar social no se tradujo, sin embargo, en aumentos generalizados en todas las pobreza. A pesar de que la pobreza de ingresos aumentó muy rápidamente, las pobreza específicas continuaron disminuyendo. Esto se derivó del hecho de que el gasto social no cayó a pesar de la severa crisis de las finanzas públicas. De hecho el gasto social per cápita creció (si bien despacio) en términos reales durante el periodo. El empeoramiento de los componentes del nivel de vida de la población nacional que se satisfacen a través del mercado y que, por tanto, dependen del ingreso monetario de las familias, a la par del continuado mejoramiento en los componentes que no dependen del ingreso monetario de las familias, se tradujo en el estancamiento en las tasas de mortalidad de los grupos de edad más jóvenes. Aunque la política económica pauperizó a la población, la política social actuó en sentido opuesto.<sup>10</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 (debajo de la tasa de los años setenta, pero por arriba de los ochenta). Los logros medios que constituyen el conjunto de

<sup>9</sup> Véase al respecto Julio Boltvinik y Fernando Torres, "Concentración del ingreso y satisfacción de necesidades en la crisis actual", en *El Economista Mexicano*, vol. 19, núm. 3, 1987, pp. 15-36.

<sup>10</sup> Paradójicamente, este periodo, que incluyó la administración de Miguel de la Madrid (1982-1987), puso fin a algunos de los programas orientados a la población pobre que estuvieron en operación durante el gobierno de López Portillo (1976-1982). Descontinuó completamente el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pero conservó aquellos elementos de Coplamar que habían sido institucionalizados. Entre ellos, IMSS-Coplamar, que continúa operando hasta ahora y provee servicios de salud gratuitos a la población rural no derechohabiente del IMSS (ahora como IMSS-Oportunidades). De manera similar, el programa Conasupo-Coplamar, con el nombre de Diconsa, continúa proveyendo servicios de abasto de productos básicos en las zonas rurales.

oportunidades para el bienestar social sin ajuste igualitario, detuvieron su descenso y (con algunas fluctuaciones) aumentaron. Sin embargo, la desigualdad en el ingreso, en el tiempo libre y en la educación, aumentaron (disminuyeron los índices de igualdad). De hecho en el año 2000 las referidas al ingreso y al tiempo libre descendieron a los valores más bajos observados en toda la serie. Como resultado, las oportunidades para el bienestar social crecieron muy despacio y el siglo terminó en niveles más bajos que los alcanzados en 1981.

En los años noventa la evolución de las pobrezaes específicas fue diferente que en los años ochenta. Si bien las pobrezaes de educación, vivienda y servicios de la vivienda volvieron a decrecer con rapidez, el valor promedio de las pobrezaes de salud y seguridad social experimentaron una disminución muy pequeña como resultado del nulo cambio en la pobreza de seguridad social y una baja media en la pobreza de salud.

Durante este mismo periodo, las tasas de mortalidad mostraron una trayectoria de baja rápida asociada al lento crecimiento de las oportunidades para el bienestar social. Algunas tendencias favorecieron la baja en las tasas de mortalidad en los años noventa, incluyendo el significativo crecimiento de las oportunidades no igualitarias para el bienestar social y el lento, pero positivo, crecimiento en las oportunidades (igualitarias) para el bienestar social. También fueron factores positivos las bajas muy rápidas en las pobrezaes de educación, vivienda y servicios de la vivienda, así como el lento decrecimiento de la pobreza de atención a la salud y el aumento en el gasto público social. Los factores desfavorables fueron los descensos en las tres medidas de igualdad, el estancamiento en la pobreza de seguridad social, y el crecimiento en las pobrezaes de ingreso y en la pobreza integrada.

Queda abierta la pregunta de si estos cambios son suficientes para explicar la muy rápida caída en las tasas de mortalidad de los menores. Es probable que las modificaciones en los tratamientos médicos y el énfasis en el cuidado materno infantil, así como los cambios en las prácticas reproductivas de la población, también hayan contribuido a este descenso.

En el año 2000, después de casi dos décadas completas de gobiernos neoliberales, las oportunidades para el bienestar social 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 año 2000 que en 1981, en contraste con las pobrezaes específicas (educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud y seguridad social), que fueron más bajas. El gasto social per cápita, sin incluir subsidios generalizados, fue 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 de los grupos jóvenes fueron, al final del milenio, sustancialmente más bajas que en 1980, los cálculos muestran que podrían haber sido mucho más bajas todavía, que el aumento en la pobreza por ingresos y el aumento en la desigualdad (disminución de la igualdad) frenó el ritmo de disminución de dichas tasas.

### *Dos problemas nodales de la política social*

Dos problemas nodales deben ser enunciados claramente. En primer lugar, *la operación insular de cada secretaría de estado y de algunos organismos descentralizados, como el IMSS, ha llevado a que la única institución que posee una visión integrada de la política social sea la SHCP.*

El segundo problema nodal 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 de que el propósito central del desarrollo es el bienestar de toda la población, lo que he reformulado en este ensayo como florecimiento humano. Si bien hace algunas décadas la preocupación por el bienestar social era central para casi todas las secretarías de Estado 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 (Sedesol, Salud y Educación), mientras que en las demás secretarías y organismos se promueven otros propósitos: control de la inflación, equilibrio presupuestal, inversión extranjera, eficiencia económica.

El modelo neoliberal da lugar al carácter especializado de la atención a la pobreza y a lo social. En efecto, en este modelo se parte de la idea de que si los mercados funcionan bien, la mano invisible producirá situaciones óptimas en las que se alcanzará el máximo bienestar posible. Por tanto, para el neoliberal creyente el objetivo de la política económica global y sectorial es crear las condiciones para que los mercados funcionen bien. Cualquier intromisión que altere los precios relativos distorsiona las señales y aleja a los mercados del óptimo. Por tanto, los agentes públicos que actúan en la política económica abandonan todo interés directo por influir en el bienestar social.<sup>11</sup>

En el modelo anterior, en la medida en que se podía y era bien visto intervenir en los mercados, los agentes gubernamentales influían en el bienestar

<sup>11</sup> Aun peor, los agentes especializados en lo social se contagian de las ideas “exitosas” de sus colegas y buscan introducir en lo social las ideas de mercados y de eficiencia.

social fijando salarios mínimos crecientes en términos reales, estableciendo precios oficiales y subsidios a los bienes básicos. Es decir, determinando (o controlando) una parte importante de las variables fundamentales de las economías: los precios. Esto está ahora prohibido por el Consenso de Washington. Ahora lo que se hace para compensar parcialmente a los asalariados ante la baja en sus salarios reales, es otorgarles un subsidio en dinero a través de la vía fiscal (crédito al salario). Para que los pobres extremos no mueran de hambre, ahora se les dan transferencias monetarias focalizadas.

*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*, por llamarla de algún modo, y a su subordinación total a la política económica. Por su parte, *han conducido a la política económica a la insensibilidad total ante las necesidades de la población.*

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

La retórica sobre las políticas públicas de México gira cada vez más en torno al combate de la pobreza. Esta tendencia refleja la presencia simultánea de diversos factores. El primero de ellos es el abandono de las políticas públicas en otras áreas del desarrollo económico y social, actualmente sujetas, cuando menos retóricamente, a los vaivenes de las fuerzas del mercado.<sup>12</sup> El segundo es la agenda impuesta por el Consenso de Washington, según la cual una de las pocas áreas que requieren de una intervención gubernamental activa (porque se reconoce que en ella los mercados son inadecuados) es el combate a la pobreza. El gobierno de México ha venido formulando sus políticas contra la pobreza de conformidad con la “nueva agenda para la pobreza” que promueve el Banco Mundial.<sup>13</sup> El tercer factor es que este énfasis en las políticas indica lo mínimo que tiene que hacer un gobierno para mantener en un nivel manejable el conflicto social ante la pauperización creciente.

El enfoque del gobierno mexicano con relación a la pobreza cambió de manera radical en el decenio de 1990. En décadas anteriores, el gobierno intervino vigorosamente para alterar los parámetros básicos que determi-

<sup>12</sup> Por ejemplo, Jaime José Serra Puche, titular de la Secretaría de Comercio y Desarrollo Industrial (Secofi) durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), sostenía que “la mejor política industrial era ninguna política industrial”.

<sup>13</sup> Véase Mick Moore y Stephen Devereaux, “Editorial Introduction: Nationalising the Anti-Poverty Agenda?”, en *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 1-5.

nan 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, a los artículos básicos y a los bienes al consumidor—; 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 excesivas y la especulación. Adicionalmente, mejoró las condiciones de vida de la población mediante los servicios universales de educación básica gratuita, servicios de salud y la ampliación de la seguridad social.

Esta antigua agenda que se desarrolló de manera autónoma en México —aunque sin duda influenciada por el keynesianismo y por las ideas que fomentó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— fue más un programa para el desarrollo y la justicia social que una agenda para luchar contra la pobreza. El razonamiento implícito fue que, puesto que la pobreza aumenta por causas múltiples, las políticas de desarrollo para contrarrestarla deberían afectar todos los factores de la producción y corregir las asimetrías que daban lugar a tal aumento. Los programas sociales —la educación en especial— fueron en su mayoría universales y gratuitos, y aunque existieron programas dirigidos a grupos específicos, éstos siempre tuvieron un papel secundario.<sup>14</sup> El gobierno manejó directamente estos programas y distribuyó sus beneficios en especie.

Por el contrario, según la Nueva Agenda para la Pobreza (NAP), las intervenciones del gobierno no deben alterar las señales del mercado —y sólo puede subsidiarse 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 fuerzas libres del mercado, de manera que la única función del Estado sea 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 no considera que la pobreza no extrema sea un problema que amerite la intervención del Estado. De hecho, se pronuncia en contra de dirigir el gasto social a la población que no está en condiciones de pobreza extrema, concentrando en cambio los recursos en programas que benefician exclusivamente a los pobres extremos. Esta NAP recomienda el

<sup>14</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.

cobro de cuotas en programas universales ya existentes, con objeto de evitar un “uso excesivo de lo que ofrecen”, para contribuir a su financiamiento y para evitar que los servicios los reciban quienes *no los necesitan*. En los casos en que sea posible, el sector privado debe manejar tales programas dentro de un marco de referencia competitivo, y los servicios deben distribuirse en efectivo o cuasi-efectivo (vales para artículos específicos que puedan utilizarse para “elegir libremente” entre diferentes proveedores privados).

El diagnóstico que subyace a este enfoque es que la pobreza extrema surgió porque la indebida intervención del Estado distorsionó las señales del mercado, y porque la falta de capital humano entre los pobres les impide participar de manera eficaz en el mercado. La pobreza extrema que prevalezca después de haber eliminado las distorsiones y de haber ofrecido apoyos a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema deberá atribuirse a fallas individuales y, por tanto, no será responsabilidad del Estado.

No hay nada en el análisis realizado que sugiera, 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 son menos eficientes que los universales*. También es necesario tomar en cuenta que el costo social de un error de exclusión (como 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 y 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 todos los que 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>15</sup>

Nada hemos encontrado, pues, que justifique el cambio hacia la Nueva Agenda de Pobreza (NAP). Moore y Devereaux, editores del número 30, dedicado a pobreza, del *IDS Bulletin* (publicación del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Gran Bretaña), a quienes hemos citado antes, 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”). También 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.

#### 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. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesario recuperar la *articulación sinérgica entre*

<sup>15</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 de 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*, Guadalajara, UdeG/ITESO/UIA, 2000, pp. 31-61.

*política económica y política social* que, como ya se analizó, se alcanzó en los años setenta (aunque es necesario hacerlo con una política que resulte sustentable). Es además necesario rebasar la separación tajante entre ambas políticas y la subordinación de la política social a la económica. En las condiciones actuales no se puede superar la pobreza ni fomentar exitosamente el florecimiento humano. Para vencer esta situación, *hacer posible la articulación sinérgica buscada entre ambas políticas, superar la subordinación de la política social a la económica, eliminar la división tajante entre ambas y recuperar la sensibilidad social y el interés por influir en el bienestar social en las áreas económicas de la administración, será necesario, en materia institucional en el gobierno federal, hacer los siguientes cambios:*

- a) Definir el florecimiento humano, en vez de la estabilidad o el 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 la 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 bienestar (florecimiento) 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 Instituto Nacional de Evaluación del Desarrollo (INED), presidido por un cuerpo colegiado cuyos integrantes deberán cumplir estrictos requisitos y ser nombrados por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes.
- c) Además de la evaluación del desarrollo en 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 sectoriales.<sup>16</sup> En todos los casos, el criterio central de evaluación sería el mismo: el florecimiento humano. Con ello se restablecería el interés por el bienestar (florecimiento) en los funcionarios de todos los sectores, y se superaría la separación

<sup>16</sup> En los pocos casos en los que existe un organismo sectorial de evaluación, como en los sectores desarrollo social y educación, sus funciones y personal serían absorbidos por el INED.

- tajante entre la política económica y la social. Todos los actos del INED, igual que de los organismos sectoriales de evaluación, serían públicos y se difundirían ampliamente. El INED estaría abierto, obligatoriamente y por disposición constitucional, a la participación de la sociedad.
- d) También mediante reforma constitucional se estipularía el *funcionamiento obligatorio del gabinete del Ejecutivo federal y de los subgabinetes temáticos*. Tanto el gabinete como los subgabinetes serían presididos *por el presidente de la República*. Las sesiones de los gabinetes y subgabinetes, y sus acuerdos, serían obligatorias para la validez legal de diversos 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, 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. Casi todas las secretarías de Estado participarían activamente en el programa de lucha contra la pobreza que sería presidido por el presidente de la República. Esta lucha dejaría de ser una tarea (casi) exclusiva de la Sedesol. Esta secretaría actuaría como el secretariado de este gabinete.
- 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 e inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular*.
- f) El gabinete de lucha contra la pobreza aprobaría, como se dijo, un proyecto de presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluiría las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos diversos (educación pública, salud, agricultura, trabajo, comunicaciones y transportes, medio ambiente y otros). La asignación de recursos a este presupuesto etiquetaría los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos.

#### 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 econó-

mico, especifica el *objetivo de las políticas públicas: el desarrollo de las necesidades y capacidades de la nación y, en particular, de las necesidades económicas 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 en el nivel societal, en lo que se refiere al progreso social y el desarrollo económico. La autodeterminación es una 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. Sin embargo, muchas regiones padecen una aguda escasez de recursos y requieren el apoyo de la nación. Cumplidas esas condiciones, el desarrollo en México será posible.

*Definido el progreso social como el único objetivo de las políticas públicas a escala social, y el desarrollo económico como instrumento de éste*, es necesario definir el *papel* que tiene la *superación de la pobreza* en la búsqueda de tales objetivos. Al igual que hemos distinguido progreso social y desarrollo económico en el 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 alcanzar el derecho humano a no vivir en la po-

breza? 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. Éstas 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; *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 se 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 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 es-

tablecer 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.

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 prevaeciente 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 cinco-seis salarios mínimos: el llamado crédito fiscal. 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 o Ingreso Ciudadano Universal (ICU), 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 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. La propuesta que he elaborado<sup>17</sup> consiste en establecer tasas diferenciales del IVA que vayan desde el IVA negativo, de menos 15%, menos 10% y menos 5% para bienes ultra básicos, hasta tasas de 25% o 30% para bienes ultra suntuarios. La política de IVA negativo sería la manera más eficiente de otorgar subsidios generalizados a los bienes básicos y ultra básicos (tortilla, frijol, arroz, etcétera).
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.* Como complemento esencial de lo establecido en los puntos anteriores, 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

<sup>17</sup> Véase Julio Boltvinik, "Hacia una reforma redistributiva de la Ley del IVA", en este mismo conjunto de volúmenes.

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 abarcar, al menos, los siguientes aspectos: promoción, asistencia técnica, crédito para capital de trabajo y 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 el ingreso 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. 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. 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 que trabajan 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 las políticas de ayuda para el acceso a este tipo de suelo, complementadas con un apoyo permanente para la consolidación de la vivienda. Para que los asalariados con percepciones bajas tengan acceso sustentable al 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, aunque 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 la de las Comunidades Urbanas y Vivienda Productivas, donde 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>18</sup> La enorme reactivación del flujo de fondos del Infonavit y Fovissste, lograda por los dos últimos gobiernos, tiene dos deficiencias muy graves que hay que corregir: por una parte, el tamaño cada vez más pequeño de los departamentos, el deterioro de los materiales y acabados, y la ubicación inadecuada de casi todos los conjuntos: lejos de los lugares de trabajo, estudio y servicios. Tamaño, calidad y ubicación adecuados son tres elementos del derecho a la vivienda digna a los que no se puede renunciar. Estas deficiencias deben eliminarse, manteniendo la activación de los créditos y de la construcción de viviendas.

9. *Capacidad de endeudamiento.* La apertura de todo el sistema financiero para que todos los tipos de crédito puedan ser accesibles para la población actualmente excluida es el objetivo por 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 una lista de políticas específi

<sup>18</sup> Véase *Development without Poverty*, edición revisada, Bogotá, PRSP-PNUD, 1991, pp. 185-186.

cas en cada campo (salud, educación, etc.), conviene presentar algunos lineamientos y criterios generales para estas políticas.

10. *Derechohabientes, no mendigos*. Cumplir el derecho social a una vida digna, o derecho a no vivir en la pobreza, significa que se han realizado los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo dignamente remunerado, a la seguridad social, etc. Además, dado el incumplimiento de casi todos los derechos sociales en México,<sup>19</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). Si el derecho a no vivir en la pobreza se debiera traducir en *paquetes universales* de educación, salud, apoyos para la vivienda, etc., lo establecido 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 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.
11. *Todos somos ciudadanos de primera*. Este corolario es también una consecuencia del enfoque de titularidades de derechos. Ni los pobres, ni quienes reciben 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.

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:

<sup>19</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”, en *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo de 2003, especialmente páginas 102-106.

12. *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 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; de 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.
13. *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 (en términos jurídicos), 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.

14. *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) son 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 accidentes, además de que 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 y de los escolares en vacaciones; *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 los traslados; *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 de que la pobreza, como la educación o la salud, es un asunto sectorial que puede ser atendido por una secretaría de Estado.