

## **POBREZA DEL DESARROLLO: CRECIMIENTO DE LA POBREZA Y POLITICA SOCIAL**

Por Edmar Salinas<sup>1\*</sup>

### **INTRODUCCION**

Este ensayo tiene como propósito dar una explicación de las causas estructurales de la pobreza, que el proceso de desarrollo económico ha creado en los países de América Latina y específicamente en México.

Si bien el fenómeno de la pobreza no aparece en el proceso de modernización industrializadora durante el curso del siglo XX, por el contrario, le antecede desde la época de la colonización europea a partir del siglo XVI, se puede decir que su sistematización como fenómeno social y su crecimiento son resultado del estilo de desarrollo vigente en la centuria por concluir.

La pobreza no es exclusiva de América Latina ni del llamado Tercer Mundo, se da en los países desarrollados y ha cobrado fuerza en las naciones exsocialistas. Lo que llama la atención es la agudización del fenómeno como un resultado de la crisis del Estado de Bienestar surgido de la segunda guerra mundial y extendido a escala planetaria, que en su tiempo fue la respuesta a la regulación del ciclo económico y a la amenaza de las revoluciones sociales. Sin embargo, el fin de la guerra fría con el colapso del socialismo europeo principalmente, el agotamiento de los mecanismos de gestión estatal reguladores del ciclo económico, el fin de una edad tecnológica y la transición a otra edad tecnológica, dieron pie a los acelerados cambios estructurales de las relaciones internacionales económicas y políticas siendo uno de sus efectos inmediatos el aumento del desempleo y de la pobreza a escala mundial.

Se puede decir, en un cálculo muy moderado, que de 6 mil millones de habitantes que tiene el planeta, mil millones viven con un nivel de vida que va de alto a muy alto, mil millones viven en los niveles medios de vida y 4 mil millones están en la pobreza desde la pobreza media hasta la extrema pobreza. En México se reconoce que de una población de poco más de 90 millones de seres, 60 millones viven en la pobreza, 20 millones tienen un nivel de vida medio y 10 millones se ubican en los niveles de vida alto y muy alto.

La reflexión aquí expuesta intenta avanzar más allá del diagnóstico para pensar en un paso hacia adelante en la solución del problema, que es el mayor problema social por sus efectos directos sobre la población y por los problemas derivados del mismo.

---

<sup>1</sup> \* Profesor del Depto de Economía UAM Azcapotzalco.

## 1. LA POBREZA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

### 1.1. EL FENÓMENO DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO.

A mediados del siglo XVIII brotó con la fuerza de un volcán la llamada revolución industrial que transformó el destino de la humanidad entera. La producción fabril como eje basado en la colectivización del trabajo, la innovación tecnológica permanente y la apropiación privada lanzó a la especie humana a una aventura histórica que todavía no termina. En poco más de dos siglos desde que se inventó la máquina de vapor y se aplicó al transporte y a la producción en masa, los sistemas económicos y sociales se modificaron a escala planetaria, siendo uno de los resultados más tangibles el incremento poblacional al pasar de 500 millones de habitantes a mediados del siglo XVIII a 6 000 millones de habitantes a fines del siglo XX.

La ola demográfica acompañó a las sucesivas olas tecnológicas y productivas que han transformado para bien y para mal la faz de nuestro planeta azul. La especie humana había creado un aparato capaz de generar una gran riqueza y una gran miseria a la vez. La gran riqueza se ha concentrado en no más de 20% de la población mundial y la gran pobreza se ha repartido en 80% de la población mundial, desde los niveles de pobreza media hasta los niveles de pobreza absoluta o extrema.

Esta explosiva combinación de producción en masa, tecnología, población, riqueza y miseria está organizada en un nuevo fenómeno llamado *desarrollo económico*. Como en el mito de Prometeo, en el momento en que el ingenio humano le roba a los dioses el fuego de la creación y templea en la fragua los instrumentos de la tecnología, apareciendo el fenómeno del desarrollo económico con su inseparable triada: la innovación tecnológica, la diversificación productiva y la expansión financiera y comercial; es en la trepidante montaña rusa del ciclo económico, por donde la humanidad entera dejó de ser peregrina de las estrellas y en este camino alternativo de Santiago se ha vuelto peregrina de las alzas y las bajas de los precios bajo un nuevo firmamento: el mercado.

En la primera mitad del siglo XIX, después de la gran crisis de 1827-30, que apagó los ecos de la célebre polémica entre Ricardo, Malthus y Say sobre el equilibrio de la economía del mercado y la imposibilidad o posibilidad de las crisis económicas, otro pensador, el aristócrata socialista marqués Simón de Sismondi, explicaba la crisis que veía ante él como un agravamiento de la pobreza del pueblo francés y afirmaba tres décadas antes de *El Capital* de Marx, *que la acumulación de la riqueza tenía como fuente la acumulación de la pobreza*. Simon de Sismondi en su obra "*Nuevos Principios de la Economía Política*" miraba con toda claridad las dos caras de la misma moneda del desarrollo económico, ya que esta nueva creación humana tenía por fuente y resultado la creciente desigualdad social.

El desarrollo económico a través de la acumulación de capital había iniciado una vasta operación de transformación social que requería de la riqueza y la miseria para expandir los mercados e integrarlos, fenómeno que en un principio se llamó *imperialismo*, después se le denominó *internacionalización* y hoy ha sido rebautizado con el nombre sideral de *globalización*.

Sin embargo, el fenómeno del desarrollo económico que ha requerido de la desigualdad social para realizarse dio lugar a otra desigualdad, la de imponer una diferenciación en los estilos de desarrollo económico para configurar dos campos de desarrollo distintos, por un lado los países de economías desarrolladas y por otro lado los países de economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo.<sup>2\*</sup>

La discusión oficializada del desarrollo económico concluyó en los años setenta que los países podían alcanzar distintos grados de desarrollo en función de su dotación de recursos de capital, mano de obra y naturales. Se hizo una tipificación del fenómeno del desarrollo con un enfoque cuantitativo, si el producto crecía más rápido que la población y se daba una distribución equitativa del ingreso se podía hablar de *desarrollo*; si el producto crecía más rápido que la población pero la

---

<sup>2</sup> \* Hay una vasta literatura que en la postguerra se ha enfocado a analizar este fenómeno, las interpretaciones son muy variadas pero uno de los aspectos nodales ha sido la caracterización de los tipos de desarrollo y la relacionalidad entre éstos, de manera que la asimetría entre desarrollo y subdesarrollo es a la vez un resultado histórico y un factor estructural que retroalimenta la reproducción de esa asimetría. La pregunta de hoy es si la globalización será capaz de conducir a la superación de esta asimetría o por el contrario, solamente la modificará en su configuración profundizándola aún más.

distribución del ingreso era inequitativa se tenía *progreso*, y si el producto crecía a la par del crecimiento demográfico se podía hablar de *crecimiento* económico. Al fenómeno del crecimiento se le clasificó como crecimiento acelerado si la tasa de crecimiento del producto era superior a 5%, crecimiento moderado si iba de +2% a menos de 5%, y, estancamiento económico cuando la tasa de crecimiento oscilaba entre -2 % y 2 %.<sup>3\*</sup>

En esta perspectiva analítica los países de América Latina y en particular México habían entrado con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a la senda del *progreso económico* con tasas de crecimiento acelerado en la primera fase (1940-1955) y parte de la segunda fase (1956-1976), y tasas de crecimiento moderado al finalizar el impulso industrializador.

La industrialización transformó México, de un país rural pasó a ser un país urbano, la esperanza de vida aumentó de 45 a 65 años en esas cuatro décadas, el crecimiento poblacional registró sus tasas más altas (hasta 3.4% anual), se desarrolló una red de caminos como nunca antes, el sector agropecuario fue perdiendo peso en la aportación al PIB y aumentó el peso relativo del sector industrial y del sector servicios. Si en 1920 la composición del PIB era aproximadamente 50% agropecuaria, 40% servicios y 10% industrial, en 1976 la composición del PIB era 20% agropecuaria, 30% industria y 50% servicios. Este cambio en la estructura del PIB reflejaba claramente la transformación de un país rural en un país urbano.<sup>4\*</sup>

La duradera estabilidad social de México se explica por el concurso de dos causas histórico-estructurales fundamentales, la creación de un sistema político basado en la unidad dialéctica de una élite política emergente y un amplio consenso social, y, la consolidación del proceso de industrialización, que permitieron el milagro mexicano: un liderazgo sólido y un crecimiento sostenido de largo plazo.

Entonces se creyó que la industrialización y la urbanización aceleradas iban a resolver el atraso y la injusticia y que se requería de un sistema político capaz de conducir la modernización en forma centralizada y vertical.

---

<sup>3</sup> \* Zimmerman Rodolfo. Países Pobres y Países Ricos, Siglo XXI editores, 1971.

Sin embargo, la ISI terminó por configurar una economía heterogénea y desequilibrada y una sociedad desigual. La heterogeneidad económica se expresó en la gran estratificación económica de las unidades de producción en todos los sectores de la actividad económica; el desequilibrio cobró corporeidad por la concentración del desarrollo en algunos polos urbanos y la exclusión de diversas regiones del país, el progreso de las ciudades y el rezago del medio rural, la diferenciación productiva entre sectores y estratos económicos, el rezago de la oferta de empleos y el rápido crecimiento de la demanda global de ocupación, etc..., que en conjunto reprodujeron y ampliaron la desigualdad social.

Después de 40 años de modernización urbano-industrial el panorama en términos de justicia social no era halagador y el país empezaba a confrontar su propio sentido histórico. El porfiriato había sido un período de modernización económica importante, pero la injusticia que le acompañó hizo que el país tuviera una guerra civil en cuyas demandas se vislumbró una nación moderna, justa y democrática.<sup>5\*</sup>

A mediados de los años setenta México ya era una nación moderna pero sin una justicia social plena y ni remotamente democrática, apenas un sexenio atrás se había escenificado el movimiento estudiantil de 1968 cuya demanda central era la propia democracia sin olvidar la reivindicación de la justicia.

Esta toma de conciencia en ciertos núcleos de la población aparece paradójicamente en la culminación de esta alternativa de desarrollo económico, previa al deterioro del círculo de la estabilidad mexicana: *un sistema político legitimado por el crecimiento sostenido y éste como pieza clave para reproducir la hegemonía del sistema.*

La estrategia ISI tuvo en su diseño sus propios límites en la medida que generó la heterogeneidad, el desequilibrio y la desigualdad al ser un proceso industrializador limitado, incapaz de inducir un nivel de ahorro suficiente, con una alta propensión al consumo, una baja propensión a la inversión, que derivaron en un

---

<sup>4</sup> \* Padilla Aragón R. México: Desarrollo con Pobreza, Siglo XXI editores, 1972.

<sup>5</sup> \* No hay que olvidar que la revolución de 1910 se inició como una revolución política reivindicando la democracia con el lema de *sufragio efectivo y no reelección*, que ya había usado Porfirio Díaz en su ascenso al poder y que la síntesis del nacionalismo revolucionario como ideología de Estado la resume en el lema del partido oficial: democracia y justicia social. La apuesta de la modernización industrializadora estaba permeada de estos propósitos.

endeudamiento recurrente y creciente tanto interno como externo, público y privado que hoy tiene al país limitado en su propio crecimiento, con ninguna posibilidad de resolverlo en la senda de expansión asumida, sino más bien de seguirlo agravando.

Para los años setenta se vislumbran ya las grandes limitaciones del proceso de industrialización, por un lado la incapacidad de generar una propensión al ahorro interno suficiente para financiar el crecimiento económico, por otro lado la incapacidad de contar con una acumulación tecnológica propia que permita diversificar desde adentro la estructura económica y superar los desequilibrios y rezagos, finalmente la dependencia financiera y tecnológica y el recurrente desequilibrio comercial producto del sesgo antiexportador que acompañó a la propia industrialización, que no fue aplicada al sector exportador orientado a las exportaciones tradicionales de materias primas del sector agropecuario y minero.<sup>6\*</sup>

El resultado final de este proceso industrializador fue el estancamiento con inflación y la crisis financiera del endeudamiento que dio pie a la propuesta de una nueva estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial, la desregulación estatal de la economía con el desmantelamiento del estado empresario y la supeditación del crecimiento y el desarrollo al flujo del capital extranjero.

Esta estrategia es una respuesta a los desequilibrios macroeconómicos que indujo el proceso de industrialización: el déficit en la cuenta pública, el déficit en la cuenta externa y la insuficiencia del ahorro y la inversión internas. Pero las medidas tomadas se han realizado en forma inadecuada, no se han insertado en un diagnóstico que vaya más allá del ámbito macroeconómico del comportamiento de las variables y considere el contexto de las relaciones estructurales adecuadamente, y bajo la premisa de seguir pagando una deuda en condiciones

---

<sup>6</sup> \* América Latina ha tenido en su sector externo el eje articulador de su incorporación a la modernización de la revolución industrial y sus sucesivas olas tecnológicas, comerciales y financieras, sin embargo este eje articulador se ha asentado en actividades primarias donde se han dado los cambios más importantes que han afectado tanto la vinculación con el exterior como la dinámica interna, sin alterar su propia orientación. Tardíamente y teniendo como punto de valoración la experiencia de los países del Pacífico Asiático, se ha pensado en la diversificación del sector exportador, pero se ha pasado a una situación opuesta de abandonar la diversificación interna de la economía por la diversificación externa, en lugar de pensar una senda de expansión que permita combinar ambas diversificaciones.

inapropiadas que no favorecen la senda de un desarrollo y crecimiento económicos verdaderamente estables y duraderos.

## 1.2 EL PROBLEMA DE LA POBREZA.

¿Qué es la pobreza?. La pregunta tiene una respuesta sencilla por cuanto a su forma de expresión pero tiene una respuesta compleja por cuanto a su causalidad y sus implicaciones. Aparece como un fenómeno cuantitativo en cuanto a extensión y profundidad, ya que la mayoría de la población suele ser pobre en el mundo subdesarrollado y en el descenso de la escala social se llega a la pobreza absoluta o extrema pobreza, sin embargo es también un fenómeno cualitativo porque le da un perfil diferente a la población ubicada en este ámbito social.

La respuesta es sencilla si nos referimos a que la pobreza es la carencia de medios para vivir y por lo tanto lo que pueden hacer los pobres es propiamente sobrevivir, es decir tienen un nivel de vida inferior al nivel de vida mínimo necesario, pero si pensamos en las sociedades rurales de antaño o incluso en las sociedades paleolíticas cuyos restos todavía se pueden encontrar en las regiones amazónicas, del Africa ecuatorial o en la remota Oceanía, donde comparativamente a las sociedades modernas son aparentemente absolutamente pobres; mientras no son afectadas por el impacto civilizatorio son capaces de sobrevivir en pequeñas comunidades clánicas o tribales, obteniendo mediante su organización social y su rudimentaria tecnología y conocimiento del ecúmene al que pertenecen lo indispensable para vivir, sin grandes contrastes sociales, por lo que su pobreza es aparente, en realidad desde la perspectiva de su propio estadio evolutivo no son pobres, la pobreza absoluta se da cuando entran en contacto con la civilización y ésta utiliza a las comunidades atrasadas como fuente de excedente económico, marcando el inicio de su explotación, esta vinculación las convierte en sociedades de pobreza absoluta.

Podríamos hablar de la pobreza en las sociedades antiguas fundamentalmente agrícolas o pastoriles. En el caso de las sociedades prehispánicas al estamentarse socialmente se podría hablar de la pobreza de los estamentos de agricultores y de la riqueza de los nobles guerreros y los sacerdotes, pero obviamente que el nivel

de riqueza generado por estos pueblos resulta muy bajo con el generado por la actual sociedad mexicana, que por otro lado es bajo en comparación a su recursos y necesidades, ya que el producto per cápita apenas si alcanza los 3000 dólares anuales frente a 14 000 dólares anuales de Holanda o 24 000 dólares anuales de los Estados Unidos. En este sentido la pobreza es un fenómeno relativo al tipo de sociedad de que se trate y al período evolutivo que tenga.<sup>7\*</sup>

En una primera aproximación a dar una respuesta y atendiendo al tipo de sociedad que hoy se tiene se puede afirmar que *la pobreza es un fenómeno socioeconómico, resultado de una compleja determinación policausal que implica una situación socioeconómica en la cual la población no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas adecuadamente, ni a tener la capacitación y organización indispensable para solucionar esta situación.*<sup>8\*</sup>

La modernización urbano-industrial postrevolucionaria partió de una sociedad ya desigual, cuya desigualdad no se originó en la diferenciación entre el atraso secular de la comunidad campesina de la *república de indios* y la modernidad mercantil de la *república de españoles*, nacida en el mundo colonial y heredada hasta la consolidación del Estado Nacional con la Restauración de la República liberal, se configuró en el impulso modernizador del porfiriato cuando el enclave financiero y comercial primario exportador extendió sus redes económicas por todo el país e integró los mercados regionales en un mercado nacional.<sup>9\*</sup>

El proyecto del *nuevo Estado Revolucionario* basado en una amplia alianza de clases institucionalizada a través de un partido político corporativizado, enarboló las banderas de las reivindicaciones sociales de siempre: tierra, trabajo, educación y pan, que se habían levantado indistinta y desarticuladamente desde las rebeliones indígenas de la colonia hasta los alzamientos campesinos y las primeras luchas obreras en el curso del siglo XIX, sintetizándose finalmente en el Programa del Partido Liberal Mexicano de los Flores Magón en 1906 y elevadas a rango constitucional en el Constituyente de Querétaro en 1917.

---

<sup>7</sup> \* Bancomext. Agenda de Comparaciones Internacionales, p.19, 1994.

<sup>8</sup> \* Salinas Edmar, Pobreza del Desarrollo y Desarrollo de la Pobreza, 1995.

<sup>9</sup> \* La urbanización de América Latina se desenvuelve desde el último cuarto del siglo XIX, inducida por el modelo primario exportador que no es capaz de transformar a las sociedades latinoamericanas en sociedades urbanas predominantemente, la ISI concluyó este proceso.



Esta sociedad desigual creada en el porfiriato dio lugar a una guerra civil con la esperanza de alcanzar su transformación en una sociedad mas justa, es decir, capaz de resolver sus necesidades básicas y responder a la pregunta que hiciera el diputado liberal Ignacio Ramirez en pleno siglo XIX: ¿qué hacemos con los pobres?.

El proyecto postrevolucionario fincó sus esperanzas en la modernización urbano-industrial instrumentada por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, que a la vez que convirtió a la sociedad mexicana de una sociedad fundamentalmente rural a una sociedad predominantemente urbana y elevó la capacidad de creación de la riqueza significativamente, extendió y profundizó la desigualdad social y por lo tanto amplió el fenómeno de la pobreza, cumpliéndose la sentencia de Sismondi: *la acumulación de la riqueza tiene como fuente y resultado la acumulación de la pobreza.*

Los esfuerzos por industrializar el país se orientaron con aquella añeja idea neoclásica de “primero hacer el pastel y luego distribuirlo”, que implicó que en la hechura de la riqueza estuviera ya predeterminada su desigual distribución, sea porque los niveles de productividad determinaran que los ingresos fueran bajos, sea porque los frutos del progreso técnico fueran favorables al capital y no al trabajo, sea porque el sector agropecuario ha padecido el rezago estructural de un sector campesino que no contempló una alternativa de desarrollo económico, sino que su sobrevivencia constituyó una garantía de estabilidad política y una función salarial, sea porque la oferta de empleos tiende a estar rezagada de la demanda de los mismos, en función de los mecanismos de la acumulación de capital, sea porque la marginación económica y social, resultado de la desigualdad del desarrollo y su coexistencia con el atraso, genera los círculos viciosos de miseria local y regional. Todos estos aspectos son la compleja causalidad de la miseria en México.<sup>10\*</sup>

La caracterización de la pobreza en México ha arrojado el siguiente perfil del fenómeno: a) la extensión del problema comprende entre 60% y 70% de la población del país que se ubica en este nivel, b) la pobreza puede estratificarse en

---

<sup>10</sup> \* Salinas Edmar, Ibid.

niveles que van de la pobreza media mayoritariamente urbana a la pobreza extrema o absoluta mayoritariamente rural, c) la pobreza media representa las dos terceras partes del universo de pobreza y la pobreza extrema se extiende a una tercera parte y representa en el total de la población alrededor de 20%, d) en el paso de la pobreza relativa a la extrema pobreza se observa que a menores niveles de ingreso menores niveles de educación, salud, nutrición, vivienda, de tal forma que los problemas de insalubridad, desnutrición, analfabetismo y vivienda se concentran en la población de extrema pobreza, e) la población de extrema pobreza es expresión de la marginalidad social que resulta de la coexistencia del desarrollo y el atraso económicos.

Las comunidades de extrema pobreza implican simultáneamente los factores que determinan su marginalidad: el atraso histórico, la inclusión parcial y limitada, el bloqueo al desarrollo propio.

El atraso histórico consiste en la incapacidad de generar procesos de acumulación de riqueza por la ausencia de desarrollo y la sobrevivencia de relaciones tradicionales asentadas y reproducidas en su pobreza secular.

La inclusión parcial y limitada significa que la población en extrema pobreza es articulada al desarrollo como proveedora de fuerza de trabajo mal remunerada, de materias primas orientadas al desarrollo extralocal y extraregional, de una demanda incipiente de bienes y servicios provenientes de regiones más desarrolladas.

El bloqueo al desarrollo surge de la combinación del atraso y la inclusión parcial y limitada, ya que ambos factores frenan las posibilidades de romper el círculo vicioso de la pobreza al debilitar la generación de procesos de creación de riqueza propios en esos núcleos de población. <sup>11\*</sup>

En las comunidades de extrema pobreza asentadas en el medio rural, el minifundismo es la forma de explotación agropecuaria dominante. El minifundismo cumple con un doble papel estructural, por un lado tiene una función estabilizadora ante la demanda de tierra, por otro lado, tiene una función salarial, en la medida que permite abaratar la mano de obra campesina, ya que el producto obtenido en

---

<sup>11</sup> \* Salinas Edmar Ibid.

el minifundio se destina al consumo del productor minifundista y su familia, complementando los bajos jornales de las labores agrícolas para compensar los mínimos de subsistencia.

A semejanza del desarrollo, el subdesarrollo económico genera pobreza y a diferencia la agrava. Así esta contradictoria combinación de desarrollo con atraso aparece como resultado de un estilo de desarrollo que polarizó la distribución del ingreso, generó un nivel de ocupación insuficiente, limitó el nivel de la productividad, indujo y reprodujo la marginalidad social, aceleró el crecimiento poblacional, porque reduciendo la tasa de mortalidad y aumentando la esperanza de vida a través de la política de salud, incrementó la tasa de expansión demográfica sin ir acompañada de un nivel de ocupación y de ingresos adecuados, con lo cual se incrementó el número de pobres, es decir, dio lugar a *producir niños sin torta*.

### 1.3. EL CRECIMIENTO DE LA POBREZA.

La pobreza en México ha crecido indudablemente, una primer forma de medir este incremento es el hecho de que en el largo plazo la tasa de crecimiento del producto tendió a disminuir en una proporción mayor a la disminución de la propia tasa de crecimiento poblacional. En el período de *progreso económico* (1940-1976), prácticamente la tasa de crecimiento del producto duplicó a la tasa de crecimiento de la población (una relación promedio de 6% para el PIB y 3% para la población), sin embargo al ponerse en crisis el modelo urbano-industrializador a mediados de los años setenta, después del lapso del auge petrolero (1977-1981) donde la relación fue de 8% a 3.2% entre PIB y población, en el curso de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa la tasa de crecimiento promedio del PIB ha sido de 1% anual y la tasa de crecimiento poblacional se mantuvo alrededor de 2.0%, de ser la mitad en los años de *vacas gordas* pasó a ser el doble en los años de *vacas flacas*, en otras palabras la riqueza empezó a crecer

menos que la población, lo que implica necesariamente una mayor pobreza absoluta, ya que el *pan crece menos que la gente*.

Un segundo indicador del crecimiento de la pobreza es que la riqueza se ha tendido a concentrar, según datos de 1970, que marca el fin del auge y el inicio del declive del modelo industrializador, 30% de la población concentraba 70% del ingreso nacional y 70% de la población accedía solamente a 30% del ingreso nacional, en un extremo bajo esta distribución el decil más rico detentaba 40% del ingreso nacional y el decil más pobre accedía a 4% del ingreso nacional, en ese entonces la mitad de la población se consideraba como pobre.<sup>12\*</sup>

Para 1990 se estimaba que 20% de la población tenía acceso a 60% del ingreso nacional y 80% de la población se apropiaba de 40% del ingreso nacional, en el polo de mayor riqueza 10% de la población era dueña de 45% del ingreso nacional y en el polo más pobre 10% de la población solamente accedía a 2% del ingreso nacional.<sup>13\*</sup>

Si en 1970 el país tenía 50 millones de habitantes con una distribución del ingreso menos polarizada y en 1990 la población cifraba 85 millones de habitantes con una distribución del ingreso más polarizada, además de que en 1970 el PIB crecía al doble que la población y en 1990 la población duplicaba al PIB en su tasa de crecimiento, el resultado de estas tendencias es el incremento de la pobreza en términos relativos y absolutos. En un cálculo moderado se puede decir que la cantidad de pobres pasó de 25 millones a 45 millones de personas, situación que expresa el incremento absoluto y relativo de la población pobre en México.<sup>14\*</sup>

Una característica adicional es que el nivel de vida de la población de ingresos altos se redujo en contraste con el mejoramiento del nivel de vida de la población con ingresos muy altos, el nivel de vida de la población de ingresos medios disminuyó, lo mismo sucedió con la población de ingresos bajos, sin embargo la población de extrema pobreza mejoró su nivel de vida ligeramente. Paradójicamente los más ricos se hicieron más ricos en un extremo, los estratos

---

<sup>12</sup> \* Boletín Económico de Bancomer, junio de 1971.

<sup>13</sup> \* Dato citado en el diario Excelsior, noviembre de 1995.

<sup>14</sup> \* Nora Lustig calcula que la población en pobreza extrema en la década de los ochenta pasó de 15% a 20% y la población situada por debajo de la línea de pobreza media pasó de 52% a 64%.

altos, medios y bajos redujeron su acceso a la riqueza y los estratos más pobres mejoraron un poco su situación.<sup>15\*</sup>

Estas cifras gruesas nos dan una idea inicial de la cuantificación del problema de la pobreza, si bien en términos generales son aproximadas, la medición exacta de la magnitud de la pobreza en México es compleja y no hay un acuerdo total en este aspecto por parte de los analistas especializados en el tema.

El primer problema a dilucidar es el criterio para discriminar la población pobre de la que no lo es. La población que tiene capacidad de cubrir sus necesidades básicas no se puede considerar como pobre relativamente hablando, pero la población que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas con suficiencia se instala en un nivel de sobrevivencia y puede considerarse como pobre. La pregunta que surge de considerarse este criterio es ¿cuál es el nivel de suficiencia?

Primero hay que establecer cuales son las necesidades básicas, después asegurse que se cubren todas y finalmente que se cubren adecuadamente, la población que puede realizar esto no es pobre, la que no lo puede si lo es.

Si las necesidades básicas son: la alimentación, la salud, la vivienda, el vestido y la educación, se requiere de elaborar los criterios y los indicadores que permitan medir la suficiencia y todavía no hay trabajos de investigación que cubran con satisfacción este análisis. De aquí que la medición exacta de la pobreza no se da todavía y los cálculos realizados sean diferentes y polémicos.

En un cálculo realizado considerando criterios diferenciados se hacen dos estimaciones, en una 19% es extremadamente pobre, en otra la cifra es de 10%, para el primer caso 37% de la población rural y 9% de la urbana están en esta situación, en el segundo caso es 12.3% de la población rural y 2.5% de la población urbana las que viven así; para el caso de población de pobreza media, un primer cálculo cifra en 81% a este universo, donde 96% de la población rural estaría en esta situación y 73% de la población urbana, una estimación más

---

<sup>15</sup> \* El PRONASOL benefició preferentemente a la población más pobre, de ahí este efecto.

ajustada arroja el dato de 46% de la población total en condiciones de pobreza media, 63% de la población rural y 34% de la población urbana.<sup>16\*</sup>

Con datos de 1984, el Banco Mundial consideró que la pobreza en México era de 34.3% y CEPAL la estimó en 38.2% conforme al índice de pobreza propuesto por Donaldson y Blackorby (1980), con lo que la magnitud de la pobreza se coloca en aproximadamente la mitad de lo que habitualmente se calcula (60% a 70%)<sup>17\*</sup>

Considerando la distribución del ingreso como criterio para medir la pobreza tenemos que de acuerdo a datos de 1989 en un extremo 70% de la población accedía a 33.41% del ingreso nacional y en otro extremo 30% de la población accedía a 66.59% del ingreso nacional, 10% más pobre se conformaba con 1.7% del ingreso y 10% más rico detentaba 39% del ingreso nacional.<sup>18\*</sup>

Si analizamos el comportamiento de algunos indicadores económicos por sexenios podemos observar los siguientes resultados:

- a) en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), el PIB tuvo un crecimiento promedio de 0.5%, la población creció a una tasa de 2% anual, el producto per cápita descendió de 1917 dólares a 1725 dólares de 1982 a 1987, recuperándose en 1988 año en que cifró los 2100 dólares, el producto per cápita de la población ocupada descendió en 5% durante todo el período al pasar de 455 mil pesos a 434 mil pesos, la tasa de ocupación cifró un promedio de 1.6% anual por debajo de su promedio de 4% en períodos anteriores, el salario real descendió a la mitad, la población ocupada descendió de 28.6% del total de la población a 25.1%;
- b) en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el PIB recuperó moderadamente su ritmo de crecimiento con una tasa promedio de 2.9%, la población elevó su tasa de crecimiento a 2.3%, el producto per cápita aumento de 2100 dólares a 2800 dólares, el producto per cápita de la población ocupada pasó de 434 mil pesos a 530 mil pesos, la tasa de ocupación de volvió negativa al registrar un promedio de -2% anual, el salario real se siguió deteriorando pero

---

<sup>16</sup> \* Levy Santiago, La Pobreza en México en *Lecturas del Trimestre Económico* no 78. 1994.

<sup>17</sup> \* De la Torre Rodolfo, Desigualdad en la Pobreza en *Lecturas del Trimestre Económico* No 78. 1994.

<sup>18</sup> \*Carrillo Flores Bárbara. Distribución del gasto intrafamiliar en *Lecturas del Trimestre Económico* no 78.

a un ritmo menor, alrededor de -25%, la población ocupada descendió de 25.1% del total a 22.1%;

- c) en el sexenio de Ernesto Zedillo la situación empeoró inicialmente con la depresión de 1995, en ese año el PIB decreció en -7.2%, la población creció en 2%, el producto per cápita descendió a 2500 dólares, el producto per cápita de la población ocupada se estancó en 530 mil pesos, la tasa de ocupación cayó a -9%, se aceleró el ritmo del deterioro del salario real (-33%), la población ocupada representó 20% del total de la población del país, equivalente a 50% de la población económicamente activa, que cifró 40 millones de mexicanos distribuidos en : i) 20 millones con empleo formal, ii) 9 millones con empleo informal y iii) 11 millones de desempleados -la cifra oficial es de 5 millones-;<sup>19\*</sup>
- d) remontando la corriente de la depresión el régimen de Ernesto Zedillo pudo recuperar entre 1996 y 1998 el ritmo de crecimiento del PIB a una tasa moderada de 4%, la población ha mantenido un ritmo de crecimiento de 1.9%, el producto per cápita se ha recuperado a 3000 dólares anuales, el producto per cápita de la población ocupada ha ascendido a 560 mil pesos, se ha vuelto a desacelerar el deterioro del salario real pero no se ha revertido, la tasa de ocupación ha recuperado su signo positivo de 2% anual y la población ocupada ha aumentado a 24% del total de la población del país;
- e) el deterioro del nivel de vida en los tres sexenios se ha dado, primero por la estanflación en el sexenio de Miguel de la Madrid, segundo por el incremento del desempleo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, tercero por el impacto de la depresión de 1995 y la insuficiencia de la recuperación en el sexenio de Ernesto Zedillo; a contracorriente las recuperaciones moderadas tanto en los sexenios de Salinas como en el de Zedillo han amortiguado el deterioro pero no lo han revertido.

Se requiere hacer un análisis más fino con criterios claros y precisos para medir el fenómeno de la pobreza en México, sin embargo, los cálculos que se han realizado por diferentes que sean no pueden ocultar la magnitud y profundidad del fenómeno, así como su incremento en las últimas décadas.

## **2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.**

### **2.1. LOS ENFOQUES DE LA POLÍTICA SOCIAL.**

La modernización impulsada a través de la estrategia de la ISI requirió por diversas razones del diseño y la aplicación de una política social. La política social se orientó fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades básicas en los centros urbanos en rápido crecimiento y en segundo término se destinó a las zonas rurales. La atención a la salud y a la educación fueron prioritarias, después se agregaron la alimentación, el vestido y la vivienda.

Las razones que fundan la política social son de naturaleza ideológica, política y económica. En términos ideológicos el fundamento de la revolución mexicana de 1910 obliga al Estado a intervenir en la vida social para realizar la justicia social, en términos políticos el funcionamiento del Estado social ampliado y la consistencia del régimen político obligan a reproducir la hegemonía por medio de la política social, finalmente la modernización económica urbano-industrial requiere de la atención de mínimos de bienestar al menos en parte de la población para poder realizarse.

La política social de los gobiernos de la revolución mexicana, es decir desde Lázaro Cárdenas hasta José López Portillo (1934-1982), tiene un carácter asistencialista en la medida que se basa en el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y de la justicia social. Si el constituyente de 1917 le había definido con claridad sus atribuciones para intervenir, en la regulación de la vida social, la política económica del Estado de Bienestar que aparece en la postguerra

---

<sup>19</sup> \* Salinas Edmar y García Leticia. El impacto de la crisis de 1995 en el bienestar de la población mexicana, documento interno de trabajo, Programa de apoyo a Caficultores, SEDESOL, 1996.



refuerza esta doctrina de contrarrestar la desigualdad y la injusticia que el desarrollo económico genera.

*En este sentido, aunque el asistencialismo sea la forma de concebir el papel del Estado en el bienestar de la población, en el fondo la política social viene a ser una contratendencia estructural para atenuar los efectos de la desigualdad urbano-industrial inducida por la ISI, además de una condición básica para el despliegue de ese estilo de desarrollo.*

La salud y la educación son dos aspectos importantes en la reproducción de la población en general y particularmente en la población económicamente activa puesto que los capacita para trabajar, de ahí el impulso inicial y sostenido de estos dos aspectos durante todo el período urbano-industrializador y su aplicación prioritaria en los núcleos urbanos, para incorporar adecuadamente a la fuerza de trabajo en las ciudades.

El desarrollo del abasto de alimentos y vestido a través de tiendas de servicio es un aspecto básico de la política salarial y de la estabilización de precios, de ahí que este aspecto tuviera mayor importancia en el segundo período de industrialización promovido bajo la política económica del desarrollo estabilizador. Finalmente el fomento a la vivienda juega varias funciones, primero satisface una demanda social legitimada (función social y política), segundo, promueve la rama de la construcción que tiene efectos multiplicadores de inversión y de empleo significativos (función económica), tercero, es un elemento de protección al salario real y al abaratamiento de la fuerza de trabajo (función salarial y laboral). Todas estas cualidades impulsaron e impulsan su estímulo como política de bienestar social.

La crisis de la ISI y el replanteamiento de la estrategia alternativa de desarrollo han dado lugar a una recesión prolongada y recurrente en la actividad económica que a la vez que ha afectado el bienestar de la población por medio del deterioro de los ingresos reales y el desempleo, ha restringido el gasto de gobierno orientado a la política social, ambos aspectos han determinado el descenso del nivel de vida de la población, contribuyendo a un mayor empobrecimiento.

En el replanteamiento de una estrategia alternativa que se inicia con el régimen de Miguel de la Madrid para estabilizar la economía, que se profundiza en el régimen de Carlos Salinas de Gortari para reformar el sistema económico y que se extiende y parece agotarse en el curso del actual régimen de Ernesto Zedillo, la política social es revisada y es redefinido su sentido.

En efecto, el carácter asistencialista que la política social había tenido desde el régimen de Lázaro Cárdenas es cuestionado, se considera que esta política social responsabiliza únicamente al Estado de un problema que tiene que asumir la sociedad en su conjunto, que el Estado no es capaz por sí solo de satisfacer la demanda social de mínimos de bienestar de la población, máxime si la dinámica demográfica es acelerada como es el caso mexicano, resultando insuficiente, onerosa y a menudo ineficiente.

La política social se piensa ahora como una corresponsabilidad tanto del Estado como de la Sociedad, en este sentido se le atribuye un papel activo tanto al gobierno como impulsor del bienestar como a la propia sociedad a través de la solidaridad social como filosofía. Esto significa en otras palabras que los costos de una reproducción adecuada de la fuerza de trabajo a escala nacional no deben ya reflejarse en los déficits de la cuenta pública para ser financiados, sino que parte de su financiamiento debe estar a cargo de parte del fondo de ahorro social transferido por la vía de impuestos y por la vía de gasto social privado y de parte del fondo social de salarios por la vía de trabajo voluntario y gratuito.

La fortaleza del planteamiento radica en la pretensión de responsabilizar a la propia población de ser sujeto activo en la solución de sus propios problemas de bienestar social, la debilidad es que no precisa quien debe complementar el financiamiento, si el fondo social de ahorro predominantemente alimentado de los ingresos privados de las ganancias y utilidades o el fondo social de salarios, constreñido por la distribución polarizada del ingreso y los efectos de la transición económica.

Un elemento adicional es que la política de bienestar social ha cumplido un papel subsidiador en los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, de manera que una reforma a ésta en el sentido propuesto implicaría quitar el subsidio al

empresariado nacional y extranjero para que el capital privado comparta estos costos por la vía de una elevación de la productividad, trasladando parte del financiamiento por la vía salarial (lo que significa un aumento de los salarios necesariamente), para que la propia fuerza de trabajo pague su bienestar a precios de mercado y no a precios subsidiados o bien el propio capital privado haga gasto social. Hacer recaer el financiamiento del gasto social en el propio fondo de salarios mediante trabajo voluntario y gratuito resulta un crimen de *lesa sociedad* en condiciones de un fondo salarial reducido y significa al final de cuentas empobrecer más a la población. Esta ha sido la gran debilidad y la gran falacia del *liberalismo social*.

Sin embargo, existe un problema de fondo, que va más allá de las filosofías y de las formas que asume la política del bienestar social. Este problema se compone de varios aspectos. Primero, hay que reconocer que la desigualdad social es un resultado estructural del propio *desarrollo económico*, segundo, hay que entender que la modalidad del desarrollo denominada *subdesarrollo* agudiza pertinentemente la desigualdad social, tercero, hay que considerar que el estilo de industrialización y urbanización que plasmó el subdesarrollo combinó y reprodujo el progreso y el atraso dando lugar a la *marginalidad social* como expresión de la extrema pobreza.

Tomando en cuenta estos efectos estructurales que configuran el fenómeno de la pobreza hay que entender también que la política del bienestar asistencialista es *una contratendencia para atenuar la desigualdad social y no para resolverla, por lo tanto siempre será insuficiente*. Además la política del bienestar inserta en el modelo urbano-industrializador retroalimentó la propia desigualdad, atenuándola en las ciudades y agudizándola en el campo, ya que priorizó su orientación hacia la población urbana como respuesta a las condiciones creadas por el propio modelo. La política social del Estado de Bienestar no pudo escapar a la tendencia estructural de estratificación social aguda y terminó por reproducir *el mismo patrón de reproducción*.<sup>20\*</sup>

---

<sup>20</sup> \* Salinas Edmar, Ibid.

No estamos diciendo que hubiese una intención plenamente conciente en la élite política de esta situación, por el contrario las acciones del bienestar social se hicieron con una gran dosis de convicción y esperanza en la elevación del nivel de la población, la ideología de Estado y el modelo del Estado de Bienestar impulsado en el mundo desarrollado alimentaban esta cosmovisión. Pero las condiciones de reproducción ampliada de una economía en vías de desarrollo como la mexicana impidieron y bloquearon la continuidad de esta política social asistencialista, que atenuaba el mal sin remediarlo y que contribuía al déficit presupuestal en una economía metida en el círculo infernal del endeudamiento creciente.<sup>21\*</sup>

Por otra parte la filosofía del *liberalismo social* careció de un diagnóstico serio de la pobreza en México, no tanto de sus características, sino de su causalidad y significado socioeconómico, limitando la atención a la población objeto de extrema pobreza para poder sanear el déficit de la cuenta pública y tal vez en la intención maquiavélica de algunos buscar un mayor consenso a un menor costo, para eficientar políticamente y socialmente la propia política social, y la política propia en sus aspiraciones de poder.

En esto último queda el beneficio de la duda, pero más allá de las intencionalidades, la nueva política social rema contra corriente pues es incapaz de enfrentar simultáneamente la pobreza acumulada por la acumulación de la riqueza de la urbanización-industrializadora, la pobreza acumulada por los costos de la transición para una reconcentración de la riqueza mayor en una disminuida élite social, y, finalmente la irredenta población objeto de extrema pobreza.

---

<sup>21</sup> \* La ideología de la Revolución Mexicana de 1910 forjó una concepción asistencialista y paternalista en la élite política que tomó las riendas del poder en México a partir del general Álvaro Obregón en 1921, esta concepción se profundizó en el régimen de Lázaro Cárdenas y quedó plenamente institucionalizada desarrollándose a través de la política social de cada sexenio en turno. Así surgieron el IMSS y el ISSSTE en la salud, CEIMSA y CONASUPO en la alimentación, INFONAVIT y FOVISSSTE en la vivienda, las tiendas

## 2.2.LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contiene un capítulo dedicado al tema del *desarrollo social*, donde se expone la política social que se instrumenta y aplica en el sexenio en curso.

El contenido y sentido de la política social del régimen de Ernesto Zedillo se resume textualmente de la siguiente manera:

“Como parte central de la política social para el período 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentren los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

“La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.

“Por su parte, la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición ineludible si se quiere romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginación. La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar”.<sup>22\*</sup>

El diagnóstico que se hace para definir la política social considera como conceptos ejes la población y el producto interno bruto. Estos conceptos son analizados en términos generales y particulares, relacionándolos con las necesidades básicas como son la ocupación, educación, salud, vivienda, y alimentación. Se hace énfasis en la situación de pobreza y la marginalidad social, particularmente en la población de extrema pobreza.

Los resultados que arroja el diagnóstico son los siguientes:

---

de abasto en todas las dependencias federales de gobierno, la red de escuelas a nivel básico y medio y las instituciones de educación superior pública, una UNAM renovada, el IPN, la UAM etc...

<sup>22</sup> \* Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 112 SHCP, 1995.

- a) en materia de ocupación, se reconoce que la tasa de desempleo abierto no ha podido ser disminuida y que una parte importante de la población ocupada tiene bajos niveles de productividad y por tanto percibe bajos niveles de ingresos con ocupación inestable, situación que redundará en bajos niveles de seguridad social;
- b) en el renglón de educación se afirma que no obstante la ampliación de la infraestructura educativa, en México hay todavía 6 millones de analfabetos mayores de 15 años, poco más de 2 millones de niños entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela y una eficiencia terminal de 62% en la educación primaria a nivel nacional, el promedio de escolaridad de la PEA a nivel nacional es de siete años;
- c) en el rubro de salud, si bien la esperanza de vida se ha incrementado hasta 72 años en 1994, hay 10 millones de mexicanos al margen de los requerimientos mínimos de salubridad e higiene, que aunado a la insuficiencia alimentaria y nutricional, constituyen las causas de fondo de la morbilidad y la mortalidad en los estratos sociales pobres, particularmente en los de extrema pobreza;
- d) en el área de vivienda el déficit nacional es de 4.6 millones de viviendas de construcción y mejoramiento, se espera que en el mediano plazo se experimente una mayor demanda de construcción debido a los cambios que se presentan en la pirámide poblacional, caracterizados por un estrechamiento en la población infantil, por la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, un estrechamiento de la población juvenil, un estancamiento de la población en edad madura y un ensanchamiento de la población senil por el aumento de la esperanza de vida;
- e) la desnutrición infantil sigue siendo importante, sobre todo en las zonas rurales, hay aproximadamente 22% de niños en el sur del país (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), que se puede considerar que están desnutridos, en contraste con el D:F: donde se calcula 6% de niños desnutridos.<sup>23\*</sup>

El fenómeno demográfico aparece como la base en que se sustenta el diagnóstico del *desarrollo social*. Se ponderan un conjunto de tendencias centrales y sus

---

<sup>23</sup> \* Ibidem, pp 76-77.

efectos al corto y al mediano plazo. Por un lado la tasa de crecimiento ha disminuido por el efecto de reducción de la tasa de natalidad, sin embargo, la tasa de mortalidad ha disminuido también por el efecto del incremento de la esperanza de vida, manteniéndose una tasa de crecimiento demográfico activa.

Este comportamiento poblacional significa un incremento sustancial de las demandas sociales del corto al mediano plazo y una disminución moderada del mediano al largo plazo, que se contrapone al comportamiento y expectativas del crecimiento económico, el estancamiento del corto al mediano plazo y un crecimiento moderado del mediano al largo plazo.

En la coyuntura actual después de remontar la depresión de 1995 y reactivar el crecimiento económico a tasas moderadas que promedian 4% en los últimos tres años y colocan a la tasa del producto por arriba de la tasa de crecimiento demográfico de 2.5% en promedio, esta situación permite recuperar el crecimiento del producto e ingreso per cápita y suponer el descenso de los niveles de pobreza, cosa que podría haber sucedido si la distribución del ingreso no se hubiese polarizado todavía más sobre todo en la relación de los estratos medios y de pobreza media con los estratos de ingresos altos y muy altos, y el problema del desempleo hubiese ya disminuido significativamente.

### 2.3 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ha sido definida como una política de *desarrollo social*, es decir, capaz de generar procesos que rompan con el círculo vicioso de la pobreza equilibrando el desarrollo económico,

la distribución de la población, la homogenización de la productividad y la igualdad de oportunidades.<sup>24\*</sup>

La *Política del Desarrollo Social* se distingue de las políticas sociales que le han antecedido en los siguientes aspectos:

- a) se plantea superar el carácter asistencialista que la política social ha tenido en el pasado, por un carácter de coparticipación responsable entre el gobierno y la sociedad;
- b) se plantea combinar un conjunto de estrategias cuyos ejes son de mínimos de bienestar, de equilibrio y control demográfico y de atención a la extrema pobreza, sobre la base de dos aspectos, el primero es la atención a las demandas de las necesidades básicas de la población y el segundo es la creación de proyectos productivos;
- c) se plantea converger y armonizar el crecimiento económico y el desarrollo social.

El modelo económico ha exigido al menos dos reformulaciones después de la crisis de diciembre de 1994. La primera reformulación es el papel del ahorro externo, que hasta antes de diciembre de 1994 se consideraba como fundamental en el proceso de modernización, ahora en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se le asigna un papel complementario.

La segunda reformulación es el estímulo al ahorro externo por la vía de la inversión productiva y el desestímulo por la vía de la inversión especulativa.

En este sentido el reto es estimular el ahorro interno, situación verdaderamente difícil primero por la fuerte recesión que lo induce a fugarse y después por la debilidad financiera que tiene el país ante las presiones del endeudamiento externo, la volatilidad de los precios del petróleo y los problemas del rescate bancario, generándose un panorama de incertidumbre que propicia la salida de capitales (en el curso del julio de 1999 se ha dado la última fuga de capitales estimada en 100 mil millones de dólares hacia Estados Unidos y Suiza).

Para romper este círculo vicioso de endeudamiento-especulación financiera se tendría que replantear la estrategia de pago de la deuda externa para fincar el

---

<sup>24</sup> \* Ibidem, p. 83.



crecimiento en el ahorro interno, y, asignar en los hechos un papel complementario del ahorro externo por la vía de la inversión productiva.

El otro elemento no reformulado es el de la apertura comercial, cuyos efectos han sido traumáticos para el sector productivo; esta experiencia sirve para sacar dos lecciones, la primera es que no es posible continuar con la cultura del subsidio para la ineficiencia y la incompetencia, se necesita replantear la política de subsidios efectivamente pero no eliminarlos subrepticamente; la segunda es que se requiere de plazos razonables para integrar un sector exportador competitivo, sin abandonar al sector orientado al mercado nacional.

La política de desarrollo social se enfrenta así a tres problemas que pueden dar al traste con la misma: a) los efectos inmediatos de la recesión económica de la época de De la Madrid, la reducción de la ocupación en la época de Salinas y la contracción económica en 1995 por los errores de diciembre de 1994, todos estos son resultados de la implantación del nuevo modelo; b) el atascamiento financiero del modelo con el círculo perverso de endeudamiento-especulación y de los costos de la virtual quiebra bancaria y su rescate, c) la rápida desestructuración del sector productivo orientado al mercado nacional y la lenta estructuración del sector productivo orientado al mercado internacional.<sup>25\*</sup>

De esta manera la *nueva política de desarrollo social* es la continuidad del nuevo enfoque de política social que dio origen al PRONASOL y que se sustenta en la filosofía del *liberalismo social* ya explicada y comentada. Coincide con las recomendaciones del Banco Mundial para eficientar el combate a la pobreza, al centrar las baterías sobre la pobreza extrema, expresión de la marginalidad social del subdesarrollo económico.

Los efectos de la transición económica hacia la economía globalizada y las limitaciones financieras del gobierno ante los apremios de pagar la deuda externa, mantener el equilibrio presupuestal y enfrentar los fracasos en las privatizaciones de las carreteras y la banca nacional, bloquean la disponibilidad de recursos para atenuar la pobreza y para reciclar el crecimiento económico, además de que generan un horizonte de incertidumbre que inhibe la inversión productiva, fomenta

---

<sup>25</sup> \* Salinas Edmar, Desarrollo Económico y Política Social en México, 1996.

la inversión especulativa y frenan el crecimiento de la producción, el ingreso y el empleo, que en conjunto contribuyen a mantener y ampliar el empobrecimiento de la población.<sup>26\*</sup>

#### 2.4. ¿QUÉ HACER CON LOS POBRES? <sup>27\*</sup>

La búsqueda de una alternativa para resolver el problema de la pobreza es un reto formidable de repercusiones históricas y su solución cambiaría el curso del destino de la humanidad. Es en buena medida una utopía que ha sido alimentada desde la modernidad renacentista en contrapunto a la religiosa resignación de ser pobre. Curiosamente con el advenimiento de la nueva era occidental en el crisol de las cruzadas y las rutas comerciales, que forjaron la modernidad cultural como prerrequisito de las revoluciones tecnológicas para poner de pie el fenómeno del

---

<sup>26</sup> \* Las quiebras y rescates se convierten en mecanismos de reconcentración o dilapidación de riqueza en la medida que los recursos se privatizan verdaderamente en bancos extranjeros hacia donde fluyen para parar en cuentas privadas o se desperdician aplicándose a proyectos fracasados, y es la población vía impuestos y recortes presupuestales la que tiene que refinanciar estas calamidades financieras.

<sup>27</sup> \* El bello libro de Julieta Campos ¿Qué hacemos con los pobres? nos da un documentado panorama socioeconómico sobre el problema de la pobreza y actualiza el tema inmejorablemente.

desarrollo económico, a la par que se iba conformando un nuevo sistema de desigualdad social, los seres humanos empezaron a pensar sobre *una posible edad de oro*, dando lugar a una vasta literatura antecesora de las ideologías igualitarias del socialismo y el anarquismo del siglo XIX, que creyeron encontrar en el moderno proletariado industrial la mismísima *encarnación del verbo* para emancipar a la humanidad de su desigualdad y construir *el paraíso en la tierra*.<sup>28\*</sup>

En este sentido la pobreza que hoy conocemos es producto del gran salto del desarrollo económico en la evolución de la especie humana y no es el costo de ganarse el cielo sino de competir desventajosamente en el mercado; en las sociedades antiguas ser pobre era una manera de acercarse a Dios, todas las religiones surgidas en ese entonces están permeadas de esta idea, hoy día ser pobre es alejarse de toda posibilidad, de la vida y de Dios mismo.<sup>29\*</sup>

Ninguna utopía ha podido con la realidad y el *gran sueño del socialismo* se volvió una frustrante pesadilla que va a requerir de tiempo para ser debidamente asimilada y superada. La globalización tiene en sus efectos inmediatos un bárbaro empobrecimiento absoluto y relativo de la especie humana, fuente y resultado de la generación de un volumen de riqueza sin paralelo en la historia y a escala planetaria. Como reflejo de esta pesadilla tal vez nos hemos decidido volver a soñar para emular la reflexión cartesiana: *sueño, luego existo*.

En el ejercicio de pensar hay que ubicarnos en la situación de transición que la globalización impone. Las relaciones económicas y políticas instauradas en la guerra fría han sido trastocadas. El agotamiento del ciclo largo de expansión del mundo desarrollado y en vías de desarrollo ha vuelto a escenificar el drama de una reconcentración de recursos a gran escala a través de una ola especulativa que ha expandido y diversificado al capital ficticio, para reordenar a los mercados en función de sus necesidades corto placistas de expansión, pero no ha podido asentar una nueva estrategia de reproducción ampliada de la economía a largo plazo, de ahí la volatilidad de los indicadores económicos como expresión de un

---

<sup>28</sup> \* En su agonía el Quijote habló de la Edad de Oro para la humanidad, Tomás Moro escribió su Utopía, Campanella su Ciudad del Sol y Pico de la Milandola en su discurso De la Dignidad del Hombre a la vez que defendió el valor de la libertad reclamó el de la justicia.

<sup>29</sup> \* El *desarrollo económico* permitió pasar de sociedades de relativa pobreza a sociedades de relativa riqueza al potenciar la capacidad productiva como nunca antes se había dado en la historia.

comportamiento cíclico agudo, gracias a lo cual es posible precisamente la reconcentración de la riqueza y la distribución de la pobreza en forma polarizada. Si la realidad es *así* las preguntas pertinentes son ¿se le puede contrarrestar o modificar en parte o en todo?, ¿cómo hacerlo?.

La imposición del *modelo neoliberal* diseñado e instrumentado por los organismos supranacionales y las élites de los gobiernos en turno, suponemos que no es expresión de la mala voluntad de éstos, sino de la cosmovisión que tienen y que refleja la emergencia de la nueva realidad virtual del capital ficticio y la nueva tecnología que lo hace posible, donde el problema de la pobreza aparece como algo residual: la extrema pobreza.<sup>30\*</sup>

Pero atender la pobreza extrema, que es *justo y necesario*, no es resolver el problema de la pobreza sino atenuar parte de la pobreza ni siquiera toda la pobreza. La versión del Estado del Bienestar en el subdesarrollo terminó por ayudar a reproducir el comportamiento estructural de aguda desigualdad social que dio origen a la marginalidad social, ámbito de la extrema pobreza, al privilegiar la ciudad sobre el campo. La política social tiene el formidable reto de atenuar la pobreza media, la pobreza extrema y el incremento de una y de otra en el mejor de los casos, no se puede proponer resolverla. Para intentar resolver el problema de la pobreza se tiene que tener primero la capacidad política de modificar la correlación de fuerzas que la globalización ha impuesto desde su comando general del capital financiero internacionalizado, después la capacidad de diseñar y negociar una estrategia alternativa que de inicio permita contrarrestar los efectos perniciosos del desempleo masivo y el empobrecimiento absoluto.

La emigración de la población de las zonas rurales a las ciudades, la emigración de los jornaleros de las zonas rurales atrasadas a las regiones agrícolas prósperas, y, la emigración de la mano de obra mexicana hacia los Estados Unidos principalmente, se convirtió en un poderoso mecanismo que amortiguó los

---

<sup>30</sup> \* La convicción que tienen las élites de que el mercado a través del sistema de precios es capaz de generar una asignación eficiente de recursos y de esta forma en el largo plazo se puede alcanzar una situación de equidad con la generación creciente de empleos en empresas rentables y con mayor productividad, puede ser lógicamente consistente, pero las *asimetrías del desarrollo generan muchas imperfecciones que terminan por perturbar esta eficiencia y obligan a que la acción de externalidades intenten suavizar los efectos del sistema de precios, donde la libertad irrestricta termina por agudizar el ciclo económico.*

resultados de la desigualdad social. Este mecanismo de migración de mano de obra de regiones atrasadas a regiones desarrolladas al interior y exterior del país ha sido parte de la conformación del mercado de trabajo en México, que se ha internacionalizado a partir de la segunda guerra mundial de manera sistemática; mecanismo que ha venido incidiendo en la oferta de mano de obra que el país genera y que ha cobrado mayor importancia a raíz de la crisis del modelo industrializador y de la transición al modelo neoliberal. Por otra parte hay que señalar que el TLC no ha contemplado un capítulo de apertura en lo que a fuerza de trabajo se refiere.

En los trabajos de investigación que sirvieron de fundamento al proyecto de COPLAMAR se planteó una línea estratégica consistente en desarrollar a través de la producción de alimentos y la construcción de viviendas un círculo virtuoso de riqueza que diera empleo, ingresos y satisficiera la demanda de bienes básicos de la población pobre del país. En el campo particularmente impulsar un sector agroindustrial que nivelara el desarrollo en localidades y regiones atrasadas. Esta línea estratégica se puede complementar con la aportación de la nueva política social en el sentido que sean las comunidades pobres las que con ayuda pública y privada arranquen los proyectos productivos hasta que puedan sostenerse a sí mismos.<sup>31\*</sup>

La estrategia que se diseñe debe de contemplar el carácter contratendencial que tiene que asumir para enfrentar los resultados de la desigualdad del desarrollo en tanto que no se puedan modificar completamente las propias condiciones del desarrollo económico que son fuente y expresión de la desigualdad, la posibilidad de modificar en la medida de lo posible las condiciones que la globalización impone (desempleo y deterioro de los ingresos reales) y el freno al empobrecimiento absoluto y relativo de la población con un programa emergente, que atienda la protección del salario real por la vía de la canasta básica de bienes y el aumento de la ocupación no solamente a través de las maquiladoras sino de programas sociales y productivos orientados a la elaboración de bienes básicos

---

<sup>31</sup> \* COPLAMAR. Macroeconomía de las Necesidades Básicas de la Población para el año 2000, Siglo XXI editores, 1980.

baratos y la construcción de vivienda social, donde se combine la participación del sector público, el sector privado, la Iglesia y las ONG.<sup>32\*</sup>

La pobreza es el gran saldo social que las instituciones públicas y privadas, laicas y religiosas tienen para con la población mexicana, particularmente la extrema pobreza de las etnias, el reto para el próximo siglo y milenio por venir es encontrar las formas de resolver el problema si se quieren fincar las bases de una sociedad cohesionada, sin resentimientos sociales profundos y disensos antagónicos que obligan a que *la política no sea la guerra por otros medios sino la política por otros medios o sea la guerra misma*.

En este punto hay que remitirnos a nuestra capacidad de soñar, de reinventar la utopía para *modificar las condiciones* de la reproducción globalizada de las economías, una de las cuales es *la pobreza*.

Texcoco de Mora  
Agosto 5 de 1999

### BIBLIOGRAFÍA

BAZDRESCH CARLOS, ET AL, compiladores, MÉXICO: AUGE, CRISIS Y AJUSTE, LECTURAS DEL TRIMESTRE ECONÓMICO NO 73, VOL 1,2,3, FCE, 1993.

CAMPOS JULIETA. ¿QUÉ HACEMOS CON LOS POBRES?. NUEVO SIGLO, AGUILAR, 1995.

CORDERA ROLANDO, compilador, DESARROLLO ECONÓMICO Y CRISIS EN LA ECONOMÍA MEXICANA, LECTURAS DEL TRIMESTRE ECONÓMICO NO 39, FCE, 1983.

COPLAMAR. MACROECONOMÍA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN PARA EL AÑO 2000, SIGLO XXI EDITORES, 1980.

MAHBUB UL HAQ. LA CORTINA DE LA POBREZA. FCE, COLECCIÓN POPULAR NO 169, 1978.

PADILLA ARAGÓN RICARDO, MÉXICO: DESARROLLO CON POBREZA, SIGLO XXI EDITORES, 1972.

---

<sup>32</sup> \* Salinas Edmar y García Leticia Ibid.

RODRÍGUEZ OCTAVIO, TEORÍAS DEL DESARROLLO DE CEPAL, SIGLO XXI EDITORES, 1988.

SALINAS EDMAR, POBREZA DEL DESARROLLO Y DESARROLLO DE LA POBREZA, ponencia, CONGRESO DE ALAS, PALACIO DE MINERÍA, 1995.

SALINAS EDMAR, DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL, ponencia, COLOQUIO UAMA-UAS, ECONOMÍA CULIACÁN SIN., 1996.

SALINAS EDMAR Y GARCÍA LETICIA, EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 1995 EN EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN MEXICANA, DOCUMENTO DE TRABAJO, PROGRAMA DE APOYO A PRODUCTORES DE CAFÉ, SEDESOL, 1996.

SHCP. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1994-2000, 1995.

SUNKEL OSWALDO Y PAZ PEDRO, TEORÍAS DEL DESARROLLO Y SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO, SIGLO XXI EDITORES, 1972.

VÉLEZ FÉLIX, compilador, LA POBREZA EN MÉXICO, LECTURAS DEL TRIMESTRE ECONÓMICO NO 78, ITAM-FCE, 1994.

ZIMMERMAN RODOLFO, PAÍSES POBRES, PAÍSES RICOS, SIGLO XXI EDITORES, 1971.